

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LXIII.

Fasc. 11.

KAMPLER BÉLA

**Az önkormányzati pénzügyek hazai
történetének adójogi megközelítése**

SZEGED
2003

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et Juridicarum
Universitatis Szegediensis

LÁSZLÓ BLUTMAN, LÁSZLÓ BODNÁR, JÓZSEF HAJDÚ, ÉVA JAKAB,
JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA, JÁNOS MARTONYI,
FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY, BÉLA POKOL, JÓZSEF RUSZOLY,
IMRE SZABÓ, LAJOS TÓTH, LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit
KÁROLY TÓTH

Nota
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos bizottsága

BLUTMAN LÁSZLÓ, BODNÁR LÁSZLÓ, HAJDÚ JÓZSEF, JAKAB ÉVA,
KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS, MARTONYI JÁNOS,
NAGY FERENC, PACZOLAY PÉTER, POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF,
SZABÓ IMRE, TÓTH LAJOS, TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324-6523 Acta Univ.
ISSN 0563-0606 Acta Jur.

1. Bevezetés. A téma körülhatárolása és indokolása

A modern társadalmak kialakulásával párhuzamosan fokozatosan kiderült, hogy az állam központi szervei egyedül nem képesek a közösségi feladatok hatékony és racionális ellátására. A polgárok helyben jelentkező igényeinek a kielégítésére fokozatosan létrejöttek a legátfogóbb helyi közösségi szervek, az önkormányzatok. Eltérő mértékben és módon ugyan, de minden állam bizonyos helyi feladatok ellátását a helyi önkormányzatokra (korábban a tanácsokra, községekre, törvényhatóságokra) bízta, amely önkormányzatok működéséhez biztosítani kellett a megfelelő anyagi eszközöket is.

A megtermelt jövedelmek egy részének állami elvonása és az önkormányzatok részére történő újraelosztása elvileg két módon történhet. Az egyik esetben *kizárólag a központi állam adóztatja* az eredeti jövedelemtulajdonosokat (lakosság, vállalkozások, non profit szervezetek) és az adók újraelosztása útján felülről juttat forrásokat az önkormányzatoknak. A másik esetben *az állam egyrészt már az adóztatás jogát is megosztja az önkormányzatokkal* (az adóztatás állami monopóliuma tehát lebontásra kerül a helyi adóztatás biztosításával), másrészt *a központilag szabályozott adók egy részét is azok keletkezésének a helyén hagyja*.

Mindkét esetben *az önkormányzatok működéséhez szükségesek állami támogatások is*, amelyeket kétféle módon lehet biztosítani. Az egyik módszer szerint az állam településenként megállapítja az egyes feladatok ellátásához szükséges kiadásokat, az ezekhez helyben fellelhető forrásokat és a különbséget biztosítja állami támogatás formájában. Ezt nevezzük az *ún. kiadás-orientált rendszernek*, amelynek nagy hátránya, hogy a helyi kiadások felülről történő, részletes, teljes körű meghatározása csak igen bonyolult elosztási folyamatokon, alkumechanizmusokon keresztül történhet meg. Az is negatívuma ennek a módszernek, hogy a helyi szervek nem érdekelték a saját bevételeik feltárásában, mivel ezek növekedése automatikusan magával vonzza az állami támogatásuk csökkenését, tehát nem növekszik az általuk elkölthető pénzmennyiség, csak a pénzforrásuk szerkezetében lesz változás.

Az állami támogatások biztosításának másik módszere az *ún. forrásorientált vagy más néven bevételorientált rendszer*. Ebben az esetben az állam már nem határozza meg a helyi kiadásokat egyedileg. Az állam elosztási politikája csak az állami támogatásokra terjed ki, és ezek az állami támogatások a helyben feltárt egyéb forrásokkal együtt biztosítják a helyi kiadások fedezetét.¹ Mivel az állam nem bocsátkozik a helyi kiadások részletekbe menő meghatározásába, ezért lehetősége van az állami támogatások elosztásánál a nyílt, normatív módszerek alkalmazására. Ehhez jön még, hogy a helyi szervek munkájától is függ a helyileg felhasználható pénzforrások nagysága, ez pedig az ő felelősségüket is megalapozza, fokozza a helyi szükségletek kielégítése terén. Itt tehát már

¹ Vö. DR. SZILOVICS CSABA: Kiszolgáltatott önkormányzatok. *Jegyző és Közigazgatás*. 2003/3. 25–26. p.

tapintható a helyi bevételérdekeltség, hiszen a több helyi forrás nem jár az állami támogatás csökkentésével.²

Fő vonalaiban elfogadható az a megállapítás, amely a kiadásorientált rendszert a tanácsrendszerrel, a forrásorientáltat pedig a most hatályos önkormányzati rendszerrel azonosítja.

A forrásorientált rendszer eleve feltételezi a többszatsornás (értsd: különböző bevételi formákon keresztül) finanszírozási módszert, amelyben a helyi adóztatásnak központi, megkülönböztetendő szerepe van.

A helyi adóztatás jelenlegi szabályainak és gyakorlatának még teljesebb megértéséhez szükséges az is, hogy részletesen megismerjük, áttekintsük a helyi adóztatás és a helyi pénzügyek hazai történeti gyökereit, előzményeit is, amelyek hatással voltak, lehetnek a mostani rendszer kialakulására.

A történeti háttér feltárása mindenképpen érdekes, hiszen választ ad arra a kérdésre is, hogy a korábbi időszakokban voltak-e és ha igen, akkor milyen jogintézmények, amelyek az önkormányzati adóztatás hazai tradíciójának tekinthetők.

A visszatekintés az érdekességen túlmenően azonban egyúttal tanulságokkal is szolgálhat a helyi adóztatás rendszerének küszöbön álló reformja, nota bene koncepcióális átalakítása során (gondoljunk csak az új közigazgatási középszint kialakítása problematikájának finanszírozási aspektusaira illetve a helyi adók központi adókkal való kapcsolatának aktuális újragondolására).

A jelenleg hatályos előírások szerinti önkormányzati adóztatás és helyi pénzügyek szempontjából közvetlenül az Alkotmánymódosításról szóló 1990. évi LXIII. tv. 3. §-a, az Önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) és a Helyi adókról szóló 1990. évi C. tv. tekinthető mérföldkönek. Ezen előírások biztosították a helyi önkormányzatok számára az adóztatási jogot, megosztva ezzel az adóztatás monopóliumát az állam és az önkormányzatok között.

Egyúttal ezen jogszabályok teremtették meg azokat a jogi kereteket is, amelyekre épülve létrejöttek az új típusú, népképviselői alapokon nyugvó, demokratikus választások eredményeképpen felálló helyi önkormányzatok. A korábbi szovjet mintára épült tanácsai szabályozási rendszerhez képest az új önkormányzati rendszerünk tulajdonképpen minden elemében eltérő jegyeket hordoz, amelyek közül a legfontosabbnak az tekinthető, hogy az önkormányzatok most már nem a központi kormányzati akarat adminisztratív végrehajtói, hanem a helyi hatalomgyakorlás tényleges letéteményesei, a helyi közösség akaratának megjelenítői.

Ennek a politikai értelemben biztosított helyi önállóságnak azonban csak akkor van igazi értelme és jelentősége, ha párosul egy, a pénzügyek, az adóztatás és a gazdálkodás téren is érvényesülő önállósággal, mert különben csak formálissá válik az alaptörvényben és a hozzá kapcsolódó jogszabályokban biztosított, egyébként a nemzetközi standardokhoz igazodó helyi önállóság.

E tanulmány keretében azt próbáljuk meg áttekinteni, hogy az 1867-es kiegyezést követően milyen fejlődési szakaszokon mentek keresztül a helyi pénzügyek, a községi, a városi adóztatás, mennyiben tekinthetők ezek előzményének egy, a mai értelemben vett modern önkormányzati pénzügyi rendszernek, adóztatásnak.

² Ezt az elvet „adtuk fel” akkor, amikor a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény úgy került módosításra 1999. január 1-től, hogy hatályon kívül helyezték azt az előírást, amely a helyi adóbevételek nagyságától függetlenül garantálta a költségvetési támogatások jogcímének és összegének változatlanlanságát.

A történeti visszatekintést nem tűnik célszerűnek távolabbi időkre is kiterjeszteni, mert ezzel egyrészt elkalandoznánk egy másik diszciplína, a jogtörténet területére, másrészt pedig a sok száz évvel ezelőtti adóztatási megoldások úgyis nélkülözik azokat a mai jogállami gyökereket, amelyek alkalmassá tehetnék őket egy modern adóztatási rendszer értékelésére, továbbfejlesztésére.

2. A magyar önkormányzatok finanszírozása a kiegyezéstől 1950-ig

A második világháború előtti magyar önkormányzati rendszer felépítését tekintve két fő önkormányzati típusra tagolódott. Egyrészt – ide tartoztak a települések túlnyomó többségükben – voltak az ún. *községek*,³ másrészt pedig, magukba foglalva a vármegyéket, a népességszámban és gazdaságilag legerősebb ún. *törvényhatóságok*.⁴

Az önkormányzatok jogi szabályozása e két fő típusnak megfelelően történt, első alkalommal az osztrák-magyar kiegyezést követő években a törvényhatóságokról szóló 1870. évi 42. törvénycikk,⁵ valamint a modern magyar községi közigazgatást megteremtő 1871. évi 18. törvénycikk útján. E törvényeket váltotta fel 1886-ban az 1886. évi 21. törvénycikk (a törvényhatóságokról) illetőleg az 1886. évi 22. törvénycikk (a községekről), amelyre az volt a jellemző, hogy a helyi önkormányzati jogkör erősítése helyett a központosítási törekvéseket erősítette.

Budapest székesfőváros, tekintettel az ország életében betöltött kiemelkedő, központi jelentőségére és szerepkörére, már akkoriban is külön törvényi szabályozás alá tartozott (lásd az 1872. évi 36. törvénycikket). A székesfővárosi törvény, valamint az 1886. évi önkormányzati törvények több módosítással (ezek közül is különösen fontos volt az 1929. évi 30. törvénycikk, valamint az 1930-as évek két fővárosi novellája) ugyan, de hatályban maradtak egészen a szocialista tanácsrendszer 1950-es bevezetéséig.

Sem az új törvények, sem a törvénymódosítások nem érintették azonban a magyar önkormányzati struktúra lényegét, amely az egész korszakon belül így változatlan maradt. Ennek megfelelően a *községeknek három, a törvényhatóságoknak pedig két alfaja volt ismeretes*. A községi körben elkülönítésre kerültek a *kisközségek*, a *nagyközségek*, valamint az ún. *rendezett tanácsú városok*. A kis- illetve nagyközségek differenciálódásának alapja a község anyagi teherviselésének mértéke volt, tudniillik, hogy saját erejéből képes volt-e önállóan teljesíteni a törvény által előírt feladatokat, vagy pedig az erőforrások korlátozottsága folytán szövetkeznie kellett-e a feladatok ellátására. A jelenleg hatályos Ötv. III. fejezetében szabályozott települési önkormányzati társulások előfutárának voltak ezek tekinthetők.

A *nagyközségek* régebben mezővárosok vagy nagyobb falvak voltak, amelyek rendezett tanáccsal nem rendelkeztek, de a törvény által rájuk ruházott hatásköröket saját erejükből képesek voltak teljesíteni.

³ „A község jogi fogalom. A köznyelv falut és várost ismer.” MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar Közigazgatás*. Bp. 1942. 297. p.

⁴ „Törvényhatóság alatt a népességnek meghatározott területen, az önkormányzati elv szerint alkotott s elsősorban a közigazgatás feladataira hivatott testületét (Corporatio) értjük” KMETY KÁROLY: *A magyar közigazgatási és pénzügyi jog kézikönyve*. Bp. 1911. Grill kiadó. 82. p.

⁵ Ez a törvény nyilvánította a középkori szabad királyi városokat törvényhatósági jogú városokká.

A rendezett tanácsú város elnevezést az 1929. évi 30. törvénycikk a megyei város elnevezéssel váltotta fel.

Az 1937-es adatok szerint a kisközségek száma 2249, a nagyközségeké 1087, a megyei városoké pedig 45 volt.⁶

Az önkormányzati struktúra másik részében a törvény kétféle törvényhatóságot ismert, egyrészt a vármegyét, másrészt pedig a törvényhatósági jogú várost. A vármegyék száma 25, a törvényhatósági jogú városok száma pedig 10 volt a XX. század 30-as éveiben.⁷

„A községi háztartás volt a legkisebb közületi gazdaság, amelynek alanya a legszűkebb helyi közület. Bár lényegileg ugyanezen csoportba tartozott, de terjedelménél fogva már bonyolultabb volt a városi háztartás. Ezek körében már számos olyan szükséglet is felmerült, amely a községekben nem mutatkozott vagy legalábbis kisebb intenzitással lépett fel. A városi háztartásból közvetlen átmenetet találunk bizonyos magasabbrendű közületek, mint a törvényhatóságok háztartása felé. Maga a törvényhatósági háztartás némileg más jellegű, amennyiben más feladatokról kell gondoskodni a törvényhatósági háztartásban, mint az alsóbbrendű közületeknél.”⁸

A magyar önkormányzati struktúra előbbiekben vázolt főbb elemeinek témánk szempontjából különös jelentősége van, minthogy az önkormányzatok finanszírozásának szabályai döntően nem általános jelleggel, hanem önkormányzat-specifikusan kerültek megállapításra.

Ezért a továbbiakban a finanszírozás kérdéskörét is kétféle választva célszerű tárgyalni, sorrendben először a községek, majd a törvényhatóságok kerülnek megvizsgálásra. A főkategóriákon belül, ahol ez a vonatkozó szabályozás és a gyakorlati működés tényében szükségessé válik, külön fogjuk érinteni az egyes község-, illetve törvényhatóság-típusok speciális szabályozását, jellegzetességeit.

Valemmenyi önkormányzati típusra igaz volt viszont az, hogy a törvények önálló háztartás vezetésére jogosították fel őket, tehát önállóan állapíthatták meg költségvetésüket és gondoskodhattak annak a végrehajtásáról.

Az önkormányzati pénzügyek fontosságának igazolására álljanak Kmety Károly sorai¹⁰, amelyek ma is megszívlelendőek.

Érdemes felidézni, hogy idézett művében Márfy Ede miként vélekedett már 1914-ben az önkormányzati önállóságról. Eszerint „... a törvényeink által biztosított önállóság sem elméleti, sem pedig gyakorlati szempontból nem kifogásolható. A pénzügyi tudomány régen eldöntötte már, hogy az egyedüli helyes állapot csakis ez lehet.”¹¹ Éppen ezért az önkormányzatok állami segélyezésének kiterjesztését, különösen egyéb önálló bevételi források elvonása mellett, nemcsak, hogy nem helyeselte, de egyenesen aggályosnak tartotta Márfy.

⁶ MÁRFFY EDE: *A közháztartások gazdálkodása*. Bp. 1937. 33. p.

⁷ MÁRFFY (1937): 33. p.

⁸ HELLER FARKAS: *Pénzügytan*. Bp. 1943. 24–25. p.

⁹ MÁRFFY EDE: *A magyar városok háztartásának joga*. Bp. 1914. 56. p.

¹⁰ „Azon jogszabályok, melyek a helyhatósági önkormányzat két egyetemes jelentőségű alakulatának, a községnek és törvényhatóságnak gazdálkodását, pénzügyét vagy ami ezekkel – mint funkció – ugyanegy, háztartását meghatározzák, önkormányzati (közigazgatási) jogunk nagyérdemű részét képezik.” KMETY (1911): 217. p.

¹¹ MÁRFFY (1914): 57. p.

A részletekbe történő elmélyedés előtt fontos röviden a finanszírozás kifejezés értelmezéséről is néhány szót ejteni. Ugyanis, mint ahogy majd látni is fogjuk, itt korántsem arról van szó, hogy a paternalista állam magára vállalta volna az önkormányzatok minden anyagi gondját, s generózus módon gondoskodott volna azok folyamatos pénzelátásáról. Ebből az aspektusból nézve inkább *önfinanszírozásról* illene beszélni, tekintettel arra, hogy az állami segélyezés de iure csak szubszidiárius eszközként, kiegészítő lehetőségként állott fenn.

Ugyanakkor a finanszírozás kifejezés használata összességében véve mégis megfelelőbb, mivel az önkormányzatok önfinanszírozása meglehetősen részletességgel megállapított jogi normák égisze alatt zajlott, számos vonatkozásban – és ez különösképpen a törvényhatósági önkormányzatokat illetően mondható el – felsőbb hatósági jóváhagyáshoz kötöten.

2.1. A községi önkormányzatok finanszírozása

Az 1871. évi 18. törvénycikk 22. §-a szerint „A község: a) saját belügyciben határoz és szabályrendeleteket (statútumokat) alkot; b) határozatait és szabályrendeleteit saját választott előljárói és közegei által hajtja végre; c) rendelkezik a község vagyona felett; d) *községi adót vet ki és hajt be ...*”.

Valamennyi önkormányzat esetében az volt a *főszabály*, hogy a községi lét, a községi ügyek igazgatása, a községi szolgáltatások kiadásainak fedezete – a lehetőségekhez képest – az önkormányzat saját erejéből előteremtett forrásokból legyen finanszírozva. Ezzel kapcsolatban már a korabeli szakirodalom is az alábbiakat emelte ki: „Az önkormányzat rendszerének lényegéből következik, hogy az autonóm helyközösségek helyi érdekű szükségleteiket *saját bevételeikből* fődözzék.¹² E bevétel pedig alapvetően a községi önkormányzati vagyon volt illetve szegényebb önkormányzatok esetében a vagyon kellett volna legyen. A községi vagyon a XVIII. sz. végéig Európaszerte a községi háztartásnak úgyszólván egyedüli bevételforrása volt. A község költségvetésének bevételi oldalát fedezni hivatott vagyontárgyak s vagyoni értékkel bíró jogosítványok az alábbiak szerint alakultak (természetesen e vagyontárgyak s vagyoni értékű jogok tényleges megléte az adott község adottságainak, lehetőségeinek függvényében alakult).

1. községi ingatlan vagyon (a törvény megfogalmazása szerint ebbe beleértve a „csonkíthatlanul fenntartandó” községi törzsvagyon ingatlantárgyait is (ezek a mai terminológia szerint a forgalomképtelen önkormányzati törzsvagyon elemei);
2. községi üzemek, intézetek (ideértve ezek törzsvagyonát is);
3. az ún. készpénztőkevagyon;
4. a különféle értékpapírok;
5. egyes vagyoni értékű jogok, az ún. jövedelmezethető jogosítványok; ezek közül külön is kiemelendők az alábbiak:
 - a halászati jog,
 - a vásári helypénzszedési jog (ez volt az ún. piacpénz)
 - az italmérési jog,
 - kövezet-vámszedési jog,
 - a hídvámszedési jog,

¹² MARISKA VILMOS: *Az államgazdaságtan kézikönyve*. Bp. 1905. 648. p.

- révvámszedési jog, valamint
- kikötői vámszedési jog.

6. Egyes, használatra átengedhető községi ingó javak, amelyek közül a gyakorlatban különösen az alábbi kettő fordult elő, úgymint
- a községi mérleg átengedése, illetve
 - a községi tenyészapaállat(ok) átengedése.

A községi önkormányzat tulajdonát képező, s birtokában lévő vagyontárgyakból s vagyoni értékű jogokból képződő bevételi források mellett az önkormányzat rendelkezésére álltak még az *államsegélyek* különböző alapformái is. Az államsegélyek körét jellemzően az *átengedett* állami adó- és illetékbevételek képezték (ez nem tévesztendő össze azzal az államsegély-fajttával, amely nem járt automatikusan, s amelynek forrását a majd még tárgyalásra kerülő „*Községek Segélyezési Alapja*”¹³ elnevezésű pénzalap biztosította). Az átengedett állami adó- és illetékbevételek a mai finanszírozási rend „megosztott” adóihoz álltak igen közel, az államsegély pedig a mai önhibájukon kívül hátrányos helyzetű önkormányzatok kiegészítő pénzügyi támogatásához.

A községi bevételek domináns elemét tehát a községi ingatlan és ingó vagyontárgyak, illetve a vagyoni értékű jogok „dolgoztatása”, hasznosítása jelentette. Ezért különösen fontos volt azon jogi normák pontos ismerete, amelyek a különféle vagyonelemek különféle hasznosítási módjait (elidegenítés, bérletbe adás, használatra való átengedés stb.) részletesen rendezték. E jogi normák lényegi pontjainak ismertetését az alábbi főbb szempontok szerint végezzük el:

- a) a döntési fórum,
- b) a községi vagyon bérbeadása,
- c) a községi törzsvagyonra vonatkozó szabályok,
- d) a leltározás előírásai, s végül
- e) az ún. vagyonbukás esete.

ad a) A különféle községi vagyonelemek tekintetében a választott községi képviselőtestület¹⁴ volt a döntési jogosítványok kizárólagos letéteményese, természetesen azok tekintetében, amelyek a községi települést illették meg. A törvény erejénél fogva a községi képviselőtestület hatáskörébe az alábbiak tartoztak:

- általános rendelkezési jog a községi vagyon felett;
- a községi vagyon elidegenítése, ennek külön „minősített” esetét képezték már akkor is a községi törzsvagyon értékesítésével kapcsolatos ügyek;
- új vagyontárgyak beszerzése, beruházási döntések
- a községi vagyon haszonbérleti szerződés keretében történő hasznosítása;
- egyes községi vagyontárgyak (pl. a községi erdő és legelő) használati díjának megállapítása; valamint

¹³ Az 1929:II.tc. létesítette, amelyből a belügyminiszter a pénzügyminiszterrel egyetértésben részesíthette segélyben azokat a községeket, amelyek rendes kiadásait nem tudták fizetni a később tárgyalandó 50 %-os pótdából vagy elemi csapás miatti adótlórészek miatt kerültek ilyen helyzetbe. Lásd erről Magyar (1942) 498. p.

¹⁴ A képviselőtestület felét a községi választók választották, a testület másik fele a legtöbb egyenes állami adót fizető községi lakos, a virilizták. Névsorukat az adójegyzék alapján évente állapították meg. De nem kerülhettek be a virilizták névjegyzékébe például azok, akik nem magyar honosok voltak vagy írni, olvasni nem tudtak. A virilizmus intézménye korlátozta a magyar községi önkormányzat demokratikus legitimációját.

- a közköltségek, azaz az éves költségvetésbe felvett kiadási előirányzatok fedezése után megmaradó jövedelemnek a felhasználása, esetlegesen a lakosság közötti segélyek formájában történő felosztása.

A községi képviselőtestület fentebb felsorolt hatásköreiben hozott döntés azonban sohasem vált automatikusan véglegessé, jogerőssé. *Néhány esetben a törvény a felettes vármegyei törvényhatóság jóváhagyását írta elő a jogerő bekövetkeztéhez, illetőleg valamennyi esetben jogában állt bármely! helyi, községi illetőségű polgárnak a képviselőtestületi határozattal szembeni fellebbezés benyújtása.* Ez utóbbi esetkörben a fellebbezést a döntéshozatalt követő 30 napon belül lehetett benyújtani az illetékes vármegyei törvényhatósághoz. Lényegi eleme volt a szabályozásnak, hogy *a képviselőtestületi döntés a fellebbezésre nyitva álló 30 nap alatt nem volt végrehajtható, s a 30 nap eltelte után is csak akkor, ha ellenében nem nyújtottak be fellebbezési kérelmet.* A fellebbezés tehát halasztó hatállyal bírt a képviselői döntés végrehajtására vonatkozóan. A beérkezett fellebbezési kérelmek elbírálása a közgyűlés (1930-tól a törvényhatósági kisgyűlés) hatáskörébe tartozott.

A vármegyei jóváhagyás kikötése, mint már korábban utaltunk rá, csak egyes községi képviselőtestületi döntések vonatkozásában volt előírás. Ezek az alábbiak voltak: 1. a községi vagyon elidegenítése 2. új községi vagyon megszerzése és végül 3. haszonbérleti szerződés megkötése. Mindehárom esetben a jóváhagyásra felterjesztett községi határozatok kérdésében a soron következő törvényhatósági kisgyűlési ülésen kellett dönteni. Ennek elmaradása esetén, miként a törvény fogalmaz: „a község határozata hallgatólag helybenhagyottnak tekintetik és végrehajtható”.

Fontos tudnivaló még, hogy a törvényhatósági kisgyűlés jóváhagyást elutasító határozata ellen a községi képviselőtestület 15 napos határidőn belül felülvizsgálati kérelemmel fordulhatott a belügyminiszterhez.

Ad b) A községi vagyon növelésének, szaporításának elsődleges eszköze a *haszonbérlet* jogintézménye volt. A haszonbérleti szerződés megkötése, azaz a községi vagyontárgy bérbeadása főszabály szerint *árverés útján* ment végbe. Árverés nélküli bérbeadásra akkor kerülhetett sor, ha a meghirdetett árverés eredménytelenül végződött, vagy ha a község valamely speciális érdeke az árverés kizárásával történő hasznosítást tette indokolttá. Az esetleges helyi visszaélések (tisztségtelen verseny) kiküszöbölése céljából azonban az árverés nélküli bérbeadás eszközehez csak vármegyei törvényhatósági beleegyezés! birtokában lehetett nyúlni.

Az általános szabályokhoz képest szigorúbb feltételek vonatkoztak a hosszabb távú haszonbérleti szerződések megkötésére. Ha ugyanis a szerződés időtartama meghaladta a hat évet, akkor annak az érvényességéhez kellett a törvényhatósági kisgyűlés jóváhagyása is, akár kifejezett, akár hallgatólagos formában.

Ad c) Ahogy már megemlítésre került, a községi törzsvagyonra (ideértve a községi felügyelet alatt álló intézetek törzsvagyonát is) nézve a törvény úgy szólt, hogy az „csontkítatlanul fenntartandó”. Mégis, kivételes esetekben volt lehetőség e körbe tartozó vagyontárgy elidegenítésére, lényeges átalakítására vagy felosztására is. Az erre vonatkozó képviselőtestületi döntés jogszerűségéhez azonban speciális eljárási természetű érvényességi kellékek voltak szükségesek. Egyfelől a határozathozatal név szerinti szavazás formájában kellett megvalósuljon, méghozzá az összes (tehát nem csupán a jelenlévő!) képviselő többségének egybehangzó szavazatával; másrészt pedig az ily módon

meghozott döntés csak a törvényhatósági kisgyűlés jóváhagyásával, illetve az esetleges állampolgári fellebbezés elutasításával válhatott végérvényessé.

Ad d) A községi vagyonnal összefüggő jogi szabályozás fontos eleme volt a *leltározási kötelezettség* törvényi előírása. Eszerint *minden évben* leltárt kellett felvenni a község teljes ingó- és ingatlanvagyonáról. Egy további előírás szerint az éves leltárakat a községi zárszámadáshoz (annak mellékletként) kellett csatolni.

Ad e) Előfordult, hogy a község a sikertelen gazdálkodás, vagy valamely elemi csapás vagy más ok (ahogy a törvény fogalmazott: „egyéb balsors”) következtében a csőd, a vagyonbukás szélére került. Ez esetben helye volt a községi önálló vagyonkezelési jog felfüggesztésének és a teljes vagyon zárgondnok kinevezésével eszközölt zárlat alá helyezésének. A szükséges intézkedések elrendelésére akár a község kérelme alapján, akár hivatalból az alispán volt jogosult.

A községi ingatlan- és ingóvagyonnal való gazdálkodásból, valamint a vagyoni értékű jogosítványokból származó jövedelmeken túlmenően akadtak még más források is a községek bevételi forrásainak gyarapítására. Ezek egy része lényegében államsegélyként, állami támogatásként minősíthető (átengedett bevételek), míg a másik része a különböző törvényekben¹⁵ megengedett bevételeket jelentette. A teljesség igénye nélkül álljon itt néhány e körbe sorolandó községi bevétel:

- átengedett állami általános kereseti adó (1922-től ennek teljes egésze önkormányzati bevétel képezett);
- átengedett állami italmérési engedély illeték;
- átengedett állami szeszesital-forgalmi illeték;
- községi sör- és szeszfogyasztási adópótlék;
- községi bor- és húsfogyasztási adó;
- adóbehajtási illetékek;
- a marhalevelek kiállításáért és átirásáért járó díjak;
- az anyakönyvi kivonatok kiállításáért szedhető díjak;
- a községi kötelékbe, az ún. községi illetőségbe való felvételért beszedett díjak;
- a községi ingatlanok után járó vagyonátruházási illetékek;
- az állami forgalmi adó kezeléséért juttatott részesedés összege, továbbá
- az ún. ipardíj.

A község kiadásainak fedezése céljából jogosult volt valamely *pénzintézettől kölcsön felvételére*. Kölcsönfelvételt – mint a községi költségvetés módosítására szolgáló eszköz – *csak a vármegyei törvényhatóság előzetes jóváhagyásának birtokában* lehetett kérni.

Végül, de nem utolsó sorban szólnunk kell a *községi közmunkakötelezettség* intézményéről, mint a községi bevételi források egyik természetes formájáról is. Jogi szempontból tekintve a községi közmunkakötelezettséget az 1890. évi 1. törvénycikk rendszeresítette. Eszerint a községi lakosok kötelezhetőek – törvény által kijelölt keretek és határok között – a köz érdekében teljesítendő kézi – vagy szekeres munkálatok végzésére. A közmunkára kötelezett személy választhatott a között, hogy kötelezettségének természetben tesz-e eleget, vagy (ha azt anyagi körülményei megengedték) pénzben váltja meg. További lényeges rendelkezés volt e körben az, hogy mind a konkrét munkavég-

¹⁵ Lásd az 1899:VI. törvénycikket a bor-, hús-, szeszfogyasztás adóztatására.

zés, mind a pénzmegváltás bevétele *kizárólagosan meghatározott felhasználási célokra volt fordítható*, úgymint a községi utcák, védőgátak, közlekedési vonalak és eszközök fenntartása.

2.2. A községi, városi adókról

Az önkormányzati költségvetésben az összes bevételek között az adóknak volt a legnagyobb jelentősége.¹⁶ A különböző illetékek és járulékok rendszere csak hiányosan volt kialakítva, a település vagyonából származó jövedelem pedig a legtöbb esetben a kiadásoknak csak töredékét fedezte.

A községek jogosítva voltak mind egyenes, mind pedig forgalmi¹⁷, fogyasztási adók beszedésére. Ezen adónemek beszedése *vagy községi pótdadó, vagy pedig önálló községi adó formájában történhetett*.

A községi közigazgatási és közszolgáltatási tevékenységek költségeinek fedezetére tehát a bevételi források igen széles köre állt a képviselőtestületek illetve az önkormányzatok rendelkezésére. Mégis igen gyakran előfordult, hogy valamely község még a megfelelő vagyonkezelés és gazdálkodási management mellett sem tudta valamennyi kiadását jövedelmeiből finanszírozni. E helyzetre tekintettel a törvény¹⁸ lehetővé tette a községeknek, hogy lakosaikra pótdadót¹⁹ vessenek ki. A községi pótdadóztatás intézményének alkalmazása egyébként nemzetközi gyakorlat volt, amit jól érzékeltetnek Mariska Vilmos sorai is.²⁰ A községi pótdadó megállapításának és kivetésének szabályait a törvény igen szigorú keretek között rendezte. A pótdadó bevezetésére csak a községi képviselőtestület volt jogosult, s erre is csak a finanszírozási hiányok megszüntetése céljából kerülhetett sor. Ez utóbbi feltételt biztosítandó a községi pótdadó kivetésének végrehajthatósága a vármegye (törvényhatósági kisgyűlés) jóváhagyásától függött. A vármegye jóváhagyást megtagadó határozat ellen a községi képviselőtestület – 15 napos határidőn belül – felülvizsgálat céljából a belügyminiszterhez fordulhatott kérelmével.

Ha pedig a vármegye a jóváhagyás kérdésében a legközelebbi kisgyűlési ülésen nem foglalt az ügy érdemében állást, akkor a községi pótdadó kivetését jóváhagyottnak kellett tekinteni.

A törvény pontosan meghatározta a községi pótdadó kivetésének alapját, valamint az adó maximális kulcsát. Eszerint a községi pótdadó alapjának meghatározásánál az 1. állami földadót, 2. a házadót, 3. a társulati adót, valamint 4. a tantiemadót²¹ (a mai ter-

¹⁶ A magyar kis- és nagyközségek bevételei 1934-ben az alábbiak szerint alakultak: Adókezelésből 40 %, Vagyonigazgatásból 18 %, Községi Segélyalapból segélyek 14 %, Tűzrendészetből 6 %, Közlekedésből 6 %, hogy csak a legfontosabb bevételi forrásokat emeljük ki. Forrás: *Magyar Statisztikai Közlemények*. 93. Köt. 1935. 8–9. p.

¹⁷ A forgalmi adókat a törvények illetékeknek nevezték.

¹⁸ Lásd az 1886:XXII. tc. 129–130. §-át.

¹⁹ „A pótdadók általán minden megengedett községi célra igénybe vehetők s eltekintve attól, hogy bizonyos célok végett kivethető községi pótdadók maximalis mérve (pl. iskolai, óvodai pótdadóké) törvényileg meg van határozva, a községi pótdadóztatás mérve korlátozatlán, úgy, hogy a pótdadók meg is haladhatják a pótlékolt egyenes állami adókat.” KMETY (1911): 222. p.

²⁰ „Az utóbbi évtizedek folyamán annyira megsúlyosodtak Európa művelt államaiban a községi adók, hogy sok nagyobb városban az állami egyenes adók összegét közelítik meg; sőt olyan községek is vannak, amelyekben a községi adóteher az állami egyenes adók nagyságát meghaladja.” MARISKA VILMOS (1905): 653. p.

²¹ Ez az adónem a vállalatok igazgatósági és felügyelőbizottsági tagjai, ügyvezetői, vagyis a vezető állást betöltő tisztviselői részére bármilyen elnevezés alatt juttatott javadalmazásokat és egyéb olyan bizalmas

minológia szerinti osztalékadót) kellett számításba venni.²² Az így kalkulált összeg *legfeljebb 50 %-ig* terjedhetett a pótdadó *alapesetben*. A pótdadó tulajdonképpeni adóalapja a fenti adótárgyak hozadéka, ezért kizárólag a hozadéki adók jellegével bírt. A községi pótdadó értelemszerűen nem oszlott meg egyenletesen a helyi adófizető polgárok között, hanem – hasonlóan az alapul szolgáló rendes adókhoz – az egyes adótárgyak meglétéhez és nagyságához igazodott. Amennyiben azonban az így befolyó pénzösszeg sem fedezte volna a kötelező közigazgatási és közszolgálati tevékenységek felmerülő költségeit, úgy a község egyfelől az általános kereseti adó kulcsát *50 % fölé is emelhetette*. E rendkívüli intézkedés joghatályos megtételéhez azonban már nem volt elegendő a törvényhatósági jóváhagyás, mivel az *alkalmazhatóságáról felsőbb szinten, a belügyminiszter és a pénzügyminiszter egyetértésben döntöttek*. A gyakorlatban a pótdadók kivetési kulcsai igen nagy szélsőségek között alakultak.²³

A fentebb ismertetett szabályok célja az volt, hogy a település polgárait az érdekeltségeik arányában a városi közterhekhez való hozzájárulásra kötelezze. A szó szoros értelmében vett „céladóztatást” azonban így sem sikerült megvalósítani. A probléma magva egyrészt az volt, hogy a községi pótdadórendszer teljes egészében az állami egyenesadórendszertől függött, másrészt pedig az egyenlő közteherviselés elvének megsértése, aminek érzékeltetésére álljanak Kmety gondolatai²⁴.

A községi pótdadók egyéni kivetését a községi vagy körjegyző eszközölte, amely ellen a közigazgatási bizottsághoz lehetett fordulni, amely az 1883. évi 25. törvénycikk szerint az e célra alakított küldöttségben határozott. Az 1896. évi 26. törvénycikk 34. §-a szerint a községi pótdadónak az egyes adófizetőkre való kivetése és beszedése, illetve a pótdadómentesség tárgyában hozott közigazgatási bizottsági határozatok ellen a közigazgatási bírósághoz lehetett fordulni.

A tévesen befizetett községi pótdadók 3 év alatt voltak visszakövetelhetőek az 1897. évi 341. számú közigazgatási bírósági határozat szerint.

Már az akkori adórendszer is ismerte, alkalmazta az *adómentesség* intézményét. Így a pótdadók alól *személyes alapon* mentesek voltak például az állami hivatalnokok²⁵, a

kiadásokat tette adókötelessé, amelyeknek a mibenlétét a vállalat nem tárta fel és amelynek a kifizetését nem igazolta és a havi 120, illetve évi 1440 pengőt meghaladta az összege. Lásd erről BOJKÓ BÉLA: *Magyar adórendszer és adópolitika 1919–1945*. Püski kiadó, Bp. 1997. 121. p.

²² Érdekesség, hogy a fenti adókból a folyó évben kivetett (és nem a fizetett, nem a fizetendő) adó után lehetett a pótdadót előírni, tehát az ideiglenes házádo mentesség esetén is fizetni kellett pótdadót, mert a házádo ebben az esetben is kivetésre került.

²³ „A községi adók kivetési kulcsa 0–572 % között mozgott. Ez azt jelenti, hogy míg van Magyarországon oly boldog község, ahol községi pótdadót egyáltalán nem kell fizetni, addig van oly sajnálatra méltó község is, ahol a községi adó az állami adót csaknem hatszorosan felülmúlja. A községi pótdadót nem ismerő irigylendő községek között a legboldogabb Meczenzéf, a magyar Eldorádó, ahol a községi képviselőtestület több évben hozott olyan határozatot, hogy nemcsak községi pótdadót nem vet ki, hanem még ezen felül a községi törzsvagyon jövedelméből fedezi lakosainak állami adóit is. Az a szerencsétlen község pedig, amely 572 %-os pótdadót kénytelen kivetni, Kralován.” EXNER KORNÉL: *Dolgozatok a magyar pénzügyi jog köréből*. Bp. 1904. 248–249. p.

²⁴ „Ez a jogállapot a közteherviselés egyenlőkenységének érzékeny sérelmére vezethet, s tényleg vezetett is már hazánkban, mivel míg egynémely vagyonos község közigazgatási és szintén országos érdekű közművelődési terheit pótdadó igénybevétele nélkül teljesíti, igen nagyszámú községünkben a községi lakosok és birtokosok az egyenes állami adók terheit megközelítő, sőt meg is haladó községi pótdadókat viselnek s ekkép a honlakosok a közigazgatás terheivel igen különbözőleg terhelhetnek.” KMETY (1911) 222. p.

²⁵ Lásd az 1894:IV. tc. 15. §-át. Ezen komoly viták voltak, mivel a közteherviselés egyenlősége szempontjából elvi alapon nem lehetett ezeket megindokolni, hiszen az adómentességet élvező személyek ugyanúgy részesültek a városiak élet előnyeiben illetve élvezték az helyi intézményeket, mint a többi polgár.

katonák, a néptanítók, a jegyzők, a lelkészek, *tárgyi alapon* pedig például a pénzügyintézetknél elhelyezett összegek utáni tőkeamatadó.²⁶ Ezeken kívül helyi rendelet is biztosíthatott adómentességeket!

Sok tekintetben *eltérő szabályok vonatkoztak a megyei városok közé besorolt községek pótadó-megállapítási jogosultságára*. E községi körnél már nem szembesülhetünk az alapul szolgáló adónemek, azaz az érdekeltségi tényező szerinti pótadóterh-megosztással. E városokban ugyanis egyenletesen, a föld-, ház-, kereseti és tantiemadók után százalékosan állapíthatták meg az adókulcsot. További fontos eltérés, hogy *amíg a kis- és nagyközségek csak az egyenes adók tekintetében voltak jogosultak a pótadót kivetni, addig a megyei városok ezt a közvetett adókat illetően is megtehették* – igaz, hogy ehhez már a kormány engedélyét is be kellett szerezniük. A kormány pedig csak akkor járult mindehhez hozzá, ha nem veszélyeztette az ipar és kereskedelem érdekeit. Ez pedig egy olyan szubjektív kategória, hogy a mindenkor pénzügyi helyzet mérlegelésével a kormány akár önkényesen is eldönthette a bevezetés kérdését.

A bevételi források körében a megyei városoknak egyébként is voltak bizonyos többletjogosítványai. Eképpen *a megyei városi képviselőtestület dönthetett új helyi adónemek, önálló városi adók bevezetéséről*, továbbá dönthettek arról is, hogy a város közigazgatási területén illetékeket, vámokat és helypénzeket szednek. Fontos követelmény volt azonban, hogy valamennyi felsorolt többletjogosítvány jogszerű gyakorlására csak kormányengedély birtokában kerülhetett sor. *A kormány az ezekre vonatkozó engedélyeket, hasonlóan a közvetett adókra vetített pótadóhoz, csak abban az esetben adhatta ki, ha a többletjogosítvány gyakorlása nem veszélyeztette az ipar és a kereskedelem érdekeit, továbbá, ha ezáltal a központi költségvetés bevételei semmilyen formában nem csökkentek*.

A gyakorlatban a városok az önálló adóztatási jogukkal még akkor sem éltek, amikor a városi pénzügyek ezt indokolták volna. Ezen kísérelt meg változtatni az 1912. évi LVIII. törvénycikk 13. §-a, amely feljogosította a belügyminisztert, hogy amennyiben a városi háztartás érdekében szükségesnek találja, a várost önálló városi adó bevezetésére kötelezze! Erről az intézkedéséről a belügyminiszter az Országgyűlésnek jelentést kellett adjon. Az *önálló községi adóztatás* híveinek véleménye szerint az az előnye az önálló községi adóknak, hogy „az állami adórendszer fogyatékoságait és aránytalanságait kiküszöbölhetik, ellenben a pótadók az állami adókban foglalt igazságtalanságok és egyenlőtlenségek érezhetőségét még jobban fokozzák”.²⁷

A községi formában működő önkormányzatok finanszírozásának *következő fokozata* akkor jöhetett szóba, ha a szóbanforgó község nemhogy önnön erejéből nem tudta bevételeit a kiadási szükségletével azonos szintre hozni, de még a községi pótadó kivétele sem hozta meg a kívánatos eredményt. Az ilyen esetekre (amely egyébiránt a gazdaságilag igen gyenge kisközségek között fordult elő a leggyakrabban) szolgált (szolgálhatott) megoldásul egy külön célra létrehozott pénzalap, az ún. *Községek Fejlesztési Alapja*. E pénzalap létesítését az 1929. évi 2. törvénycikk rendelte el, s a törvényszöveg értelmében valamennyi vármegyében funkcionált ilyen alap. Tehát megyénként külön-külön kezelték ezt a pénzügyi forrást. Az alapokból való pénzsegélyt azokban az esetekben lehetett igénybe venni, amikor a község a rendes és kötelező szükségleteit a pótadó kivételével sem volt képes kielégíteni vagy amikor a község területén bekövetkezett

²⁶ Lásd az 1888:VII. tc.-et.

²⁷ MARISKA VILMOS (1905) 655. p.

elemi csapások következtében adótörleszt kellett elrendelni sennek folytán keletkezett a működést veszélyeztető költségvetési hiány. A Községek Fejlesztési Alapjából történő segélyezés konkrét megvalósulása során a központi pénzügyminiszter (egyetértésben a pénzügyminiszterrel) utalta át a vármegyénként létesített megyei pénzalapokba, ahonnan a címzett pénzküldését az alispán teljesítette.

Végezetül indokolt még néhány szót ejteni a községi önkormányzati finanszírozás egy sajátos formájáról, amelyben *egyes finanszírozandó önkormányzati feladatokat több község (rendszerint kisközség) egymással szövetkezve, társulva látott el.* E feladatellátási módnak a legismertebb példáját a *körjegyzőségi jogintézmény* szolgáltatta, emellett leginkább az orvosi, illetőleg az állatorvosi körök fordultak még elő. A közös feladatellátás finanszírozása nem kötődött közvetlenül az adott település lelekszámához, mivel a költségmegosztás alapját az adott községben kivetett adók képezték. Ennek megfelelően a közös feladatellátásban részes községeket a közös költségek a területükön kivetett földadó, házadó, 5 %-kal számított általános kereseti adó, társulati adó és tantiemadó arányában terheltek.

2.3. A törvényhatóságok finanszírozása

a) Vármegyei törvényhatóságok

A finanszírozás alapelve a törvényhatóságoknál is azonos volt a községi önkormányzatok körében alkalmazott princípiummal, nevezetesen, hogy a törvényhatóságok is maguk gondoskodjanak bevételeikről, s e bevételeikből fedezzék a kiadásait.

A dolog természeténél fogva nem kis eltérések mutatkoztak azonban a bevételi forrásszerkezet egyes elemeiben (ingó- és ingatlanvagyon), továbbá – s ez talán a legfontosabb differentia specifica – a vármegyei önkormányzati tisztviselők illetményének költségfedezeti megoldásában.

Ami a bevételi forrásszerkezetet illeti, magától értetődő, hogy egy vármegye esetében az önkormányzati vagyon komponensei nem kis mértékben tértek el a községi vagyon összetevőitől. Mindez eleve adódott abból a tényből, hogy amíg a község egy településre szervezett önkormányzat volt, addig a vármegye inkább területiségében volt megfogható. A vármegyei törvényhatóságok meghatározó vagyonelemeit az ingatlanok (és jellemzően nem a földingatlanok, hanem a házas ingatlanok) mellett az értékpapírok tették ki, s kevésbé vagy egyáltalán nem fordultak elő a községi önkormányzatoknál nevesített vagyontárgyak (pl. községi mérleg, legelő).

A felsőbb jóváhagyás jogintézménye egyes esetekben a vármegyei vagyontárgyak tekintetében is előírásra került. A törvény alapján a törvényhatósági vagyon elidegenítéséhez, valamint új ingatlanvagyon megszerzéséhez kellett felsőbb szintű jóváhagyás. A törvényhatóság e tárgykörökben hozott határozatát, az abban foglaltakat részletesen alátámasztó indokollással egyetemben fel kellett terjeszteni a belügyminiszterhez. A miniszter a kézhezvételtől számított 40 nap alatt nyilatkozhatott a vármegyei határozat jóváhagyása tárgyában, amennyiben ezt elmulasztotta, úgy a határozatot jóváhagyottnak tekintették és sor kerülhetett annak végrehajtására. Hasonló szabályozás érvényesült akkor is, ha a vármegyei törvényhatóság kölcsönt kívánt meg felvenni.

A vármegyei törvényhatóságok bevételi forrásszerkezetének legfontosabb eltérése a tisztviselők illetményrendszerének fedezetében volt megfigyelhető. Ex lege ugyanis a *vármegyei törvényhatóságoknál alkalmazott tisztviselők rendszeres, állandó illetményeit*

a központi költségvetés (azaz az államkincstár) állta. Ennek nyilvánvaló indoka az volt, hogy – az önkormányzati feladatok jelenléte mellett – a vármegye egyik fő funkciója az állami (központi) közigazgatás közvetítése volt a megye illetékességi területén lévő községek (megyei városok, kis- és nagyközségek) irányába. Ilyen módon a tisztviselői illetmények költségfedezetét nem a vármegyei, hanem a központi költségvetés belügy-minisztériumi költségvetési fejezetében szerepeltették.

Az aktív vármegyei alkalmazottak illetményének költségfedezeti megoldási módjával ellentétben viszont a vármegyei törvényhatóságot terhelte a törvényhatósági szolgálatból nyugdíjba vonult alkalmazottak nyugdíjárandóságainak összege. A nyugdíjárandóságok fedezése céljából minden vármegyében ún. vármegyei nyugdíjalap működött. A nyugdíjalap működtetése, a feltöltésről való gondoskodás a vármegye kötelessége volt.

A bármely okból bekövetkező esetleges vármegyei költségvetési hiányok (ideértve a vármegyei nyugdíjalap működtetése során fellépő hiányokat is) megszüntetésének eszköze, ha a pénzeszköz-átcsoportosítás útján nem volt megoldható, a vármegyei pótdadó volt. A vármegyei pótdadó kivetésének alapja hasonló volt a községi pótdadó ismertetése kapcsán leírtakhoz, azaz az alap meghatározásánál – vármegyei méretekben – a földadót, a házadót, az általános kereseti adó 5 %-os²⁸ kulccsal kiszámított összegét, a társulati adót, valamint a tantiemadót vették figyelembe. A vármegyei pótdadó alanyi körében azonban differenciáltak egyfelől a rendezett tanácsú városi (1929-től megyei városi) adófizetők, másfelől pedig a kis- és nagyközségi adófizetők között. A vármegyei törvényhatóság által a községek felé végzett munka (mind minőségi, mind mennyiségi értelemben) nyilvánvalóan jelentősen eltért a két jelzett önkormányzati kör vonatkozásában.

Ebből következően a megyei városi adófizetőknek csak a vármegyei központi alkalmazottak nyugdíjilletményéhez kellett hozzájárulniuk, miáltal a rájuk kirótt vármegyei pótdadó összegét, a kis- és nagyközségi adófizetőkre kivetett pótdadó összegéhez képest, alacsonyabb százaléokban állapították meg. A vármegyei pótdadó kivetéséhez – minthogy a költségvetés módosítását jelentette – be kellett szerezni a belügyminiszter jóváhagyását.

Külön kategóriaként létezett az ún. vármegyei útdadóalap, amelynek célkitűzései a vármegye illetékessége területén található törvényhatósági utak építésében, kezelésében és fenntartásában fogalmazódtak meg. Az útdadóalap tekintetében önálló költségvetést kellett összeállítani, amelyet előbb a közigazgatási bizottság állapított meg, majd a törvényhatósági útdadó (mint külön pótdadó) kivetésével ellensúlyozták. Az útdadó²⁹ megállapításának alapja megegyezett a vármegyei pótdadóval, tehát arra az adott költségvetési évet megelőző évben előírt egyenesadók (földadó, házadó, kereseti adó, társulati adó, tantiemadó) összege vonatkozott.

b) Törvényhatósági jogú városok

A törvényhatósági jogú városok finanszírozásával összefüggő alapelvek, gyakorlati megoldások s módszerek – mutatis mutandis – hasonlatosak voltak az előzőekben már ismertetett megoldásokhoz. Sőt számos ponton a törvényhatósági jogú városokra vonat-

²⁸ Azért volt 5 %-ban limitálva a vármegyei pótdadóztatás, mivel a vármegye önkormányzatának költségeit nagyrészt az állam viselte.

²⁹ Lásd TAKÁCS GYÖRGY: *Rendszeres magyar pénzügyi jog*. Bp. 1936. Grill kiadó. 157. p.

kozó szabályok – annak ellenére, hogy a törvényhatósági és nem a községi törvényben kerültek rögzítésre – inkább a községi (és ezen belül is különösen a megyei városi) finanszírozás rendezése tekintetében mutattak fel rokon vonásokat a települési jellegből következően.³⁰

Mindez persze érthető, ha arra gondolunk, hogy a törvényhatóságok e csoportja, a községi körhöz hasonlóan, ugyancsak települési önkormányzatokból állott, mégha nyilvánvalóan más „súlycsoportba” is tartoztak azok. Mindezekre tekintettel a törvényhatósági jogú városokra vonatkozó sajátos szabályok az alábbiak szerint összegezhetőek:

ba) A törvényhatósági jogú városok bevételi forrásszerkezete, költségvetési hiány fedezésére szolgáló pótdó³¹ megállapítási lehetősége összességében véve ugyanarra a logikára épült fel, mint amelyre a korábban taglalt önkormányzatok rendszerén belül a városokra megállapított jogi normáké. Számos tekintetben azonos töről fakadtak, így egyáltalán nem meglepő, hogy a törvényhatósági jogú városok finanszírozása a legnagyobb mértékben a megyei városok finanszírozási rendjével rokonítható. A megyei városi (községi) önkormányzatok bevételi forrásszerkezetének lehetséges elemeivel összevetve megállapíthatjuk, hogy a törvényhatósági jogú város finanszírozási rendje csupán két ponton tér el – egyik esetben pozitív, míg a másik esetben negatív irányban – az ott tapasztaltaktól.

Egyrészt a törvényhatósági jogú városokra nem terjedt ki a központilag vezérelt Községek Segélyezési Alapjának szervi-területi hatálya, e vonatkozásban tehát a magyar városok e szűk csoportjának – legalábbis elvileg – korlátozottabbak voltak a költségvetési hiány megszüntetését célzó lehetőségei. Másrészt ugyanakkor mindezt ellensúlyozandó, az 1924. évi 4. törvénycikk lehetővé tette a törvényhatósági joggal felruházott városi önkormányzatok számára, hogy egy önálló alapra helyezt külön községi adófajta³² vezessenek be, amelynek kivetésére az állami jövedelemadó alapelveinek megfelelő módon kerülhetett sor.

bb) A törvényhatósági önkormányzatok két alfaja között – témánk szemszögéből vizsgálva – a talán legjelentősebb választóvonal az önkormányzati tisztviselők illetményének kérdésköre volt. Mint láttuk a vármegyék esetében az aktív alkalmazottak illetményét központi állami forrásból fedezték. Ezzel szemben a városi törvényhatóságok alkalmazottainak javadalmazása terén a központi költségvetés semmilyen szerepet nem vállalt, az e körben felmerülő kiadási szükségleteit az adott törvényhatósági jogú város maga fedezte és költségvetésében maga irányozta elő.

bc) Az 1886. évi 21. törvénycikk értelmében a törvényhatósági jogú városok pótdó kivétési joga nem szűkölt le csupán az egyenesadókra, hanem a városi közgyűlés a pótdó³³ a közvetett adók tekintetében is meghatározhatta. Ezen túlmenően a városi közgyűlés – a város közigazgatási területére szorítkozva – jogosult volt illetékek, helypénzek és vámok szedésére, továbbá – a törvényi normaszöveg szerint: „az állam által igénybe nem vett új adókat” vezethettek be. Ez utóbbi adókivétési jogkör gyakorlása azonban csak a kormány kifejezett engedélye alapján volt lehetséges. A kormány az erről szóló engedélyt akkor adhatta meg, ha – miután a város indokolással ellátott felterjesztését

³⁰ A törvényhatósági jogú városok költségvetésén belül 30 %-ot, a megyei városok költségvetésén belül pedig 45 %-ot tettek ki az adóbevételek az 1934-es költségvetési évben. Forrás: *Magyar városok statisztikai évkönyve*. Bp. 1935. 107. p.

³¹ Lásd az 1886:XXI. tc. 14. §-át.

megvizsgálva, azt rendben valónak találta – az új adó kivetése nem csökkentette az állami költségvetés bevételeit, továbbá nem veszélyeztette az ipar- és a kereskedelem érdekeit.

bd) Mind a városi, mind a vármegyei törvényhatóság fórumrendszerét tekintve értelemszerűen különbözött a községi önkormányzatoknál alkalmazott hierarchikus szabályoktól. A városi törvényhatóságoknál ugyanis – megegyezően a vármegyei törvényhatóságokkal – a központi közigazgatás (rendszerint, de nem kizárólagosan a belügyminiszter útján) volt jogosult a törvényben tételesen meghatározott városi törvényhatósági döntések jóváhagyására. A jóváhagyás jogintézménye a törvényhatósági döntés hatályosságára, végrehajthatóságára vonatkozó felfüggesztő feltétel volt, azonban alkalmazhatósága – az esetleges visszaélések megakadályozása érdekében – szigorú időhatárhoz volt kötve (általában 40 napot írtak elő). Az időhatár elmulasztása esetén a jóváhagyás megadását kellett vélelmezni. A finanszírozási tárgykörben az alábbi törvényhatósági jogú városi döntések szorultak felsőbb jóváhagyásra:

- a költségvetés megállapítása;
- a költségvetés módosítása (például községi pótdadó bevezetése vagy a már említett új adónem bevezetése);
- az ingatlanvagyon elidegenítése;
- az új ingatlan megszerzése, és végül
- a kölcsönfelvétel.

A (vár)megyei finanszírozás nemcsak manapság, hanem a múltban is igen kemény politikai kérdés volt. Ezt tükrözi, hogy a megyék pótdadó-kivetési jogát már a századforduló előtt megvonták és az csak a 20-as évek elejétől kapták azt vissza ismét. Ez összefüggött azzal, hogy a megye hatalmát vissza kellett szorítani – a főispán lett a teljhatalmú úr közigazgatási kérdésekben –, majd pedig azzal, hogy az ország gazdasági helyzetének romlása következtében a kormányzat a 20-as években képtelen volt a megyéket egészében finanszírozni és így kénytelen volt a megyék pénzügyi önállóságát növelni.

Ezt a folyamatot jól fejezik ki a vármegyek költségvetésében az állami hozzájárulás %-os arányát kifejező következő adatok³² is:

Év	Résarány
1910	94,6 %
1911	94,9 %
1912	70,7 %
1913	48,9 %
1914	30,0 %

Érthető okokból, az elvesztett háború és a világgazdasági válság következtében a települési önkormányzatok is kénytelenek voltak bevezetni a pótdadókat. Kezdetben az 50 %-os pótdadó mértéket nem szívesen emelték feljebb (pedig a jogi lehetőség megvolt rá), később azonban a finanszírozási problémák rákényszerítették őket erre, aminek következtében a településeknek már közel a fele elérte vagy meghaladta a 75 %-os pótdadókulcsot

³² Forrás: *A helyi önkormányzatok gazdálkodási rendszere az ezredfordulón*. Bp. 2000. KJK Kerszöv. 83. p.

a 30-as évek derekára. Ez a magyarázata annak, hogy nemcsak a vagyonból, hanem az adókból származó bevétel tömege is igen jelentős volt az akkori Magyarországon, s ezáltal tudtak az önkormányzatok önfinanszírozóvá válni.

1944 végére a magyar államgépezet tulajdonképpen „eltűnt” és ezzel párhuzamosan helyi demokratikus hatalmi szervek, ún. nemzeti bizottságok épültek ki.

Az önkormányzati közigazgatás helyreállítását a 14/1945. ME. sz. r. kezdte meg, amelyet 1945. január 4-én hirdettek ki. Ennek kiegészítésére adták ki az 1030/1945. sz. rendeletet, amely részletesen szabályozta az önkormányzati igazgatást az 1950. évi tanács törvény bevezetéséig.

A parasztság anyagi helyzete 1947–48-ban igen nehéz volt. Ez megmutatkozott az adófizetések elmaradásában is. Az államnak azonban szüksége volt az adók útján befolyt jövedelmekre, így a beszedésükre végrehajtókat küldött. 1947 őszétől a községekben állami adóvégrehajtók jelentek meg, hogy az adóhátralékosoknál a zálogolásokat elkezdjék. A végrehajtók zálogolási jegyzőkönyveket vettek fel, és ezek alapján gyorsan fogatosították a végrehajtási eljárást. A végrehajtási eljárásra az ún. 3 éves terv megvalósítása érdekében volt szükség, de az államháztartás egyensúlyának a biztosítása is megkövetelte az adók befizetését.

A régi jogintézményekből egyre több meghatározó elem került kiiktatásra, többek között a virilizmus is. A meggyengült önkormányzati életet a pártállam kiépülése semmivé tette.

3. A szocialista tanácsrendszer korszaka (1950–1990)

Az 1949. évi XX. tv. nyomán az államhatalom helyi szerveiként a szovjet típusú tanácsrendszert az 1950. évi I. tv. alapozta meg. A tradicionális önkormányzatokat, a korábbi finanszírozási rendet és adóztatást felszámolták a Népköztársaság államgépezetébe illesztett szovjet típusú tanácsrendszer kiépítésével.

A tanácsrendszerben nem volt megtalálható az önkormányzatiság három fő ismérve: a politikai, a gazdasági és a jogi önállóság. Ennek oka a tanácsrendszer alapvető jellegzetességeiben található meg, konkrétan *politikailag* a monopolisztikus egypártrendszerben, *gazdaságilag* az állami tulajdon monopóliumában és a tervgazdálkodásban, *jogilag* pedig a hierarchikus állami szervezetben és a tanácsok működésében. A tanácsoknak nem volt tulajdonuk, csak kezelői voltak az egységes állami tulajdonnak. Vagyonhoz a rendszerváltást követően jutottak az Ötv. alapján, de ekkor már mint a tanácsok helyett megalakuló helyi önkormányzatok.

A területi önkormányzatok költségvetése 1950-től szerves része lett az állami költségvetésnek. Ez magába foglalta a községi üzemek és intézmények előirányzatait is a háztartási szükségleteken túlmenően. Így gondoskodni kellett az adóhivatalok elhelyezkedési kiadásairól, a gazdajegyzők, a közellátási szervek, az általános iskolák, óvodák működési kiadásairól, az apaállatok fenntartásáról, a községi kórházakról, napközi otthonokról, bölcsődékről, szülőotthonokról és a hegyőrökről.

Az állami költségvetés többféle beszerzést, vásárlást elvállalt a községek számára. Így az apaállatok beszerzését, a dolgozók általános iskoláinak összes költségeit, az általános iskolák számára könyv és szemléltető eszközök beszerzését, a jegyzőkönyvgyakornokok segélyét, az állami és törvényhatósági úttákelési szakaszok fenntartásához a hozzájárulásokat.

A községi bevételek közül megszűnt a bor- és húsfogyasztási adó, a szesz- és sörfogyasztási adópótlék, a szeszestál forgalmi illeték, az okirati illeték, az anyakönyvi díj, a marhalevélkészletű különdíj, a szikvíz- és vigalmi adó, a községi- és újjáépítési közmun-ka részesedés.

Községi bevétel maradt viszont a dobolási díj, az építési szemledíj, a mázsdíj, a piaci és vásári helypénz, a hússzemledíj, a vágóhídi díj, a komp- és révhasználati díj, a községi ingatlanok jövedelme és az ebadó.

A községi költségvetést öt példányban készítették el, amiből jóváhagyás után a községi előljáróság, a járási főjegyző, a pénzügyigazgatóság pénzügyi osztálya, a Központi Statisztikai Hivatal és a megyei számvevőség kapott egy-egy példányt.

Az 1950-es évre a Népjóléti Minisztérium a községi szociális kiadások nagyobb részét nem vállalta, így azokat a községi költségvetésből kellett finanszírozni. A költségvetésben szerepeltették az óvodák, a napköziotthonok, a községi szegény- és szeretetházak személyi és dologi kiadásait, illetve a szegénygondozásra fordítható összegeket. Az étkeztetési akciók minisztériumi támogatása is megszűnt 1949 végére. A népkonyhák, az iskolai menzák kiadásait a községeknek kellett biztosítani.

Az állami és az önkormányzati költségvetések egyensúlyának biztosítása megkövetelte, hogy a lakosság a közadókat idejében fizesse be. A pénzügyminiszter a pénzügyi igazgatóságokhoz, az állami adóhivatalokhoz az adóvégrehajtás tárgyában rendeletet intézett. Ezt a rendeletet a belügyminiszter ismertette a törvényhatóságok első tisztviselőivel. Felhívta őket, hogy az önkormányzati alkalmazottak az állami végrehajtók működését a községekben, a városokban támogassák, hogy azok minél eredményesebben végezhessek el munkájukat.

Az 1950-ben létrehozott tanácsrendszerben – különösen az első négy évben – a tanácsok és szerveik nem rendelkeztek megfelelő gazdasági eszközökkel és önállósággal. Az első tanács törvény (1950. évi I. tv.) hatálybalépését követően rövid idő alatt nyilvánvalóvá vált, hogy a tanács tevékenység gyenge gazdasági megalapozottsága a tanácsok fejlődésének az egyik fő akadálya.

A korabeli szakirodalom az akkori tanácsok önállósága és hatásköre kiszélesítésének alapvető akadályát a költségvetési tervezési és összeállítási módszerben látta. 1950-1954 között a tanácsok szerepe a költségvetési keretek kialakításában egészen minimális volt, véleményüket meg sem hallgatták és a központi feladatok kialakításakor nem voltak tekintettel a speciális helyi adottságokra. Ténylegesen a tanácsok a költségvetésüket teljes mértékben a központi szervek által kialakított keretszámok alapján állították össze és a legtöbb esetben még módosítási joguk sem volt. Ráadásul az éves költségvetés megállapításakor ebben az időszakban a tanácsok még nem ismerték a következő évben megvalósítandó beruházásaikat sem.

A második tanács törvény (1954. évi X. tv.) több pozitív változást hozott mind a költségvetés tervezésében, mind összeállításában. A tanácsok gazdasági és pénzügyi hatáskörének nagyobb arányú növelése 1954-ben indult meg az 1070/1954. (VIII. 29.) Korm. sz. határozattal. Az 1066/1956. (VII. 29.) Mt. számú határozat a második tanács törvény alapján egységes jogszabályba foglalta a tanácsok és a végrehajtóbizottságok költségvetési gazdálkodással kapcsolatos összes jogait és emellett növelte az önállóságukat is. E jogszabály értelmében:

- a) valamennyi tanács saját hatáskörben maga állapíthatta meg a költségvetését az Országgyűlés, illetve a közvetlen felettes tanács által megállapított kereten belül;
- b) a költségvetésen belül évközben előirányzatát csoportosítást hajthatott végre;
- c) a költségvetés végrehajtását ellenőrizhette.

Megmaradt azonban a megye-centrikusság és változatlanul érvényesült az a szemlélet, hogy valamennyi tanácsi szint fő funkciója azonos, azaz a központi rendelkezések végrehajtása.

A második tanácstörvény felülvizsgálata az 1960-as évek közepén következett be. 1965 és 1971 között több, átmeneti, kísérleti jellegű intézkedés került bevezetésre, amely a pénzügyi-gazdasági szférára is pozitív hatással volt (pl. a közgazdasági szabályozókról szóló jogszabályok vagy a területfejlesztési irányelvekről szóló kormányhatározatok is). Ezek az előírások, jogszabályok többé-kevésbé beépültek a korábbiaknál lényegesen korszerűbb harmadik tanácstörvénybe. Kiemelendő, hogy a tanácsok 1968-tól a korábbi, egy évre szóló költségvetés mellett, öt évre szóló pénzügyi tervet is készíthettek, amely elősegítette a település átgondoltabb fejlesztését.

A harmadik tanácstörvény (1971. évi I. tv.) lényegében három fő cél megvalósítását volt hivatott támogatni:

- a gazdálkodási rendszer támassza alá a tanácsok önállóságát;
- a tanácsok számára biztosított pénzügyi források összhangban legyenek a területfejlesztési célkitűzésekkel;
- a bevételi struktúra változtatásával tartós egyensúly jöjjön létre a központi és a tanácsi pénzalapok között.

E törvény szerint a tanácsok gazdasági tevékenységük során a lakosság alapvető igényeinek kielégítéséről gondoskodnak. Így a helyi tanács gondoskodott az alapfokú ellátásról, ami felölelte a bölcsődei, óvodai, általános iskolai, a napközi otthoni, a körzeti orvosi, a fogorvosi ellátást, de jelentette az alapvető kommunális igények kielégítését is, a közvilágítást, a szemétszállítást, a temetők fenntartását, az utak, hidak karbantartását. E feladatok ellátására a tanácsok vállalatokat, üzemeket hozhattak létre. A városi, városi jogú nagyközségi tanácsok feladatai a fentiekén túl kibővült az útgynevezett középfokú ellátással (középfiskola, kollégium, kórház, stb.), amelyek nem csak egy település ellátását szolgálták.

Ezen feladatok megfelelő színvonalon történő ellátásához szükséges anyagi eszközök két nagy csoportra oszlottak: egyrészt az ún. *szabályozott forrásokra*, másrészt pedig az ún. *érdekeltségi bevételekre*.

a) A *szabályozott források* központi jogszabályokon alapuló kötelezettségek voltak, amelyeket konkrétan, a jogszabályok előírásai szerint kellett fizetnie egyrészt az igénybevevőnek (ezek voltak a működési bevételek), másrészt az érintett lakossági rétegeknek (lakossági adók), illetve a gazdálkodó szervezeteknek (vállalati, szövetkezeti adók). Ezeket a bevételeket részben az intézmények, részben a tanácsi szakigazgatási szervezet, részben pedig egy erre szakosodott központosított intézmény szedte be. A szabályozott források közé a következő források tartoztak:

1. *működési bevételek*: az intézményüzemeltetési bevételek (óvodai, bölcsődei térítési díjak), a szolgáltatások igénybevételéért fizetett ellenértékek (élmezés, munkásszállás, szolgálati lakás, fűtés, melegvíz stb.).
2. *lakossági adók*: azon lakossági adók tartoztak a szabályozott források közé, amelyek részben a helyi tanács szervek állapítottak meg és szedtek be (pl. háztáji és kisegítő gazdaságok jövedelemadója), részben pedig a helyi tevékenységhez kötődtek, s megállapításukban részt vett a helyi tanács szakigazgatási szerv is (általános jövedelemadó) illetve a közigazgatási területen fekvő ingatlanulajdonhoz kötődtek (pl. házadó).
3. *vállalati, szervezetkezeti adók*: ezeknek a forrásoknak kettős szerepük volt. Egyik oldalon, mivel megoszlottak a központi és a tanács költségvetés között, lehetőséget adtak arra, hogy a központi és a tanács költségvetés a vállalati, szervezetkezeti gazdálkodás eredményességétől függően, de hasonló mértékben növekedjen. A másik oldalon pedig lehetővé tették, hogy a helyi tanácsok a feladataikat mind nagyobb mértékben helyben képződő forrásokból fedezhessék, illetve ha közvetve is, a helyi tanács érdekelt legyen a mind nagyobb vállalati, szervezetkezeti eredmény elérésében. Ide tartozó adók voltak a *mezőgazdasági nagyüzemek adói*; úgymint a *földadó* (amit a föld minősége, aranykorona-értéke és művelési ága alapján határoztak meg); a *jövedelemadó* (a nagyüzemben elért egy főre jutó bruttó jövedelem alapján kellett ezt fizetni); a *városi-községi hozzájárulás* (ami az elért bruttó jövedelem 3 %-a volt). Szintén ide tartoztak a vállalatok, kisipari és fogyasztási szervezetek által fizetett adók, mint a kifizetett bérek utáni 10 %-os béradó, és az elért nyereség 15 %-át kitevő városi-községi hozzájárulás.
4. *állami támogatások*, amelyeknek többrétű volt a szerepe és ezért különböző okokból válhatott a helyi tanács szabályozott forrásává. Többnyire közvetett úton, a *megyei tanácsok klasszikus újraelosztó tevékenysége következtében* jutottak el a források a helyi tanácsokhoz. Ezen kívül ide tartozott még az *ún. fejlesztési fejkvóta* is, amely az akkori egységes pénzalapon belül elsősorban fejlesztési célokat szolgált (az indokolt fenntartási kiadásokon felül). Mértékét a lakosság-számra vetítve határozták meg részben központi, részben pedig megyei szinten. Ez a feladatoktól függetlenül, a tanács közigazgatási határain belül élő lakosság-szám alapján járt. A harmadik állami hozzájárulási formát *pályázati úton* lehetett elnyerni. Ennél lényegében arról volt szó, hogy a megyei tanács az általa meghatározott, legfontosabb, leginkább megoldandó fejlesztések megvalósításához támogatást nyújtott mindazon helyi tanácsok részére, amelyek ilyen célok megvalósítását tervezték. A pályázati rendszer nyílt, a középtávú terv készítését megelőzően ismert volt, így a helyi tanácsok már időben kalkulálhattak vele.

b) Az *érdekeltségi bevételek* közös jellemzője volt, hogy megszerzésük és nagyságrendjük döntően a helyi tanács és intézményei jó munkájának az eredménye volt. Ebbe a körbe az alábbiak tartoztak:

1. *ár- és díjbevételek*: ezek lényegében szintén intézményüzemeltetési célt szolgáltak, de a nagyságuk jelentős mértékben függött az intézmény jó vagy kevésbé jó munkájától. Ez a forrás képződhetett például árutermelésből, szolgáltatásból, bérleti díjból.

2. *üdülöhelyi díj*: az üdülöhelyeket igénybevevők fizették ezt, amelynek a mértékét a központilag megállapított határok között a helyi tanácsok határozták meg.
3. *településfejlesztési hozzájárulás*: ennek különlegessége abban állt, hogy megállapításáról előzetesen maguk a fizetésre kötelezettek dönthettek és igenlő véleményük esetében alkothattak azután rendeletet a helyi tanács. Ennek a kötelezettségnek a tárgya lehetett a lakás, az egyéb ingatlan, ha az egy főre jutó jövedelemszint egy minimális határ feletti volt.
4. Az említetteken kívül az érdekeltségi bevételek körébe tartozott még az *út- és közműfejlesztési hozzájárulás*, az építési telek eladásából és tartós használatba adásából származó bevétel, a lakás- és garázsforgalmazással kapcsolatos bevétel, a telekigénybevételi díj, a telekadó, a költségvetési üzem nyereségbefizetése, a bankhitel, a kötvénykibocsátásból származó bevétel, a tanácsai vállalkozásokból származó bevételek.

A tanácsok bevételei az 1986-os évben az alábbiak szerint alakultak:

Bevétel

Megnevezése	Összege (millió Ft-ban és %-ban)
Szabályozott források	
Vállalatok városi és községi hozzájárulása	26.345
Béradó	13.287
Földadó	1.789
Lakossági adók, illetékek	
forgalmi adó, honvédelmi hozzájárulás	10.874
Költségvetési intézmények működési bevétele	6.701
Összesen	58.996 = 37 %
Érdekeltségi bevételek	
Költségvetési intézmények ár-és díjbevétele	6.628
Gyógy- és üdülöhelyi díj	291
Településfejlesztési hozzájárulás	1.002
Út- és közműfej-l-i hozzájárulás	297
Telekeladásból	2.399
Lakásépítés-, forgalmazás	1.370
Telekhasználati díj	2.835
Hitel, kötvény	2.324
Átvett pénzeszközök	8.040
Összesen	25.186 = 16 %
Állami támogatás	75.098 = 47 %
Bevételek főösszege	159.280 = 100 %

Korábban már megemlítsük, hogy az ún. kiadásorientált rendszert a maga egészében a tanácsrendszerrel szokás azonosítani. Azonban, ha mélyebben vizsgáljuk meg a kérdést, akkor azt állapíthatjuk meg, hogy a közvetlen múltunk ebből a szempontból is sokkal differenciáltabb volt.

Az 1950-es és részben az 1960-as évekre valóban a „klasszikus” tervlembontás, a kiadásorientált támogatási rendszer volt a jellemző, amelyben semmiféle tanácsí önálló adóztatásról vagy pénzügyi önállóságról nem lehetett beszélni.

Az 1971. évi tanácstörvény azonban – főleg elveiben – már igazi önkormányzati elemeket is tartalmazott, valamint a pénzügyi szabályozó rendszer is megpróbált ilyen irányba módosulni. Főbb jellemzőit tekintve a szabályozó rendszer továbbra is kiadásorientált volt, de azért csökkent a központi előírások száma és erősödött a helyi bevételi érdekelttség is. A jó irányba indult folyamatok 1975 után megtorpantak, mivel a politika „visszarendeztte” az előremutató átalakulást.

Úgy a gyakorlati szakemberek, mint az elméleti kérdésekkel foglalkozók egyaránt sürgették az 1980-as évek elején a már szinte tarthatatlan helyzet megváltoztatását. Ennek következtében olyan „reformok” megvalósítására került sor, amelyeket az akkori kor embere forradalminak, korszakváltónak tekintett, de mai szemmel csak apróbb előrelépésként értékelhetjük. Ilyenek voltak az 1986. évi tanácsí szabályozórendszerben megjelenő új elemek, mint a fejlesztési fejkvóta, az érdekelttségi bevételek, a céltámogatás, de még ezek ellenére sem beszélhattünk pénzügyi önállóságról vagy önálló adóztatási jogról.

Annak ellenére, hogy az 1986-ban korszerűsített szabályozórendszer továbbra is elmentmondásosan működött és alapvetően kiadásorientált maradt, a bekövetkezett változások mégis már a forrásorientált rendszer előhírnökei voltak és a jövőt előkészítő gyakorlati kísérletet jelentettek. Ugyanis az új kiadásorientált pénzügyi szabályozás egészen más tartalmú volt, mint a korábbi. A helyi tanácsok normatív, illetve automatizmusokon nyugvó eszközökön keresztül irányozhatták elő pénzeszközeik döntő hányadát, így az intézmények működtetését szolgáló, valamint a népességáramnyos és a céltámogatásos fejlesztési lehetőségeket. Ezekre a pénzügyi fedezetet a szabályozott bevételek és az állami támogatás adta. Ezen felül minden tanács adottságától és kezdeményezőkérségétől függően juthatott hozzá egyéb érdekelttségi bevételekhez.

Ennek a korszaknak volt sajátos intézménye a *településfejlesztési hozzájárulás* (a továbbiakban: TEHO), amellyel annak speciális adókiivetési módja miatt külön is foglalkozunk. A TEHO 1984. évi 12. tvr-rel történt bevezetése széleskörű társadalmi vitát váltott ki. Korábban a TEHO-hoz hasonló adónem már létezett, de nem mindenki fizette, hanem csak a tulajdonnal bírók, azok, akik családi házzal, szövetkezeti- vagy öröklakással rendelkeztek, tehát akik döntően maguk gondoskodtak lakásukról. Akik pedig tanácsí bérlakásban laktak nem fizették ezt az adónemet, holott a lakbér még a lakásfenntartási költségeket sem fedezte. Ugyanez más megközelítésben úgy nézett ki, hogy azokon a településeken, ahol az állam a bérlakások építésére többet áldozott, ott a lakosság kisebb arányban járult hozzá a közös terhekhez. Ott pedig, ahol kisebb volt az állami szerepvállalás, a lakosságnak nőtt a lakások után fizetett adóterhe. Ez a helyzet tarthatatlan volt, meg kellett változtatni. Elvileg két lehetőség volt: vagy megszüntetni vagy pedig általánossá tenni a települési adófizetési kötelezettséget, azaz minden lakással rendelkezőre kiterjeszteni, tehát még a bérlakásban élőkre is. Figyelembe véve a költségvetési hiányt, valamint azt a törekvést, hogy a tanácsok helyi bevételeinek összege és aránya növeked-

jék, csakis az utóbbi jöhetett szóba és ugyanezt igényelte az általános közteherviselés elve is.

A gyakorlatban azonban nem működött a TEHO-rendszer. A hiba nem a tanácsi adószedés általánossá tételével, hanem a megvalósítás módjával volt. A helyi bevételek növelésére irányuló törekvés, a tanácsok adókievetési joga természetes jelenség volt, a világon akkor és most is széles körben alkalmazták, alkalmazzák. Az adó kivetését azonban szavazásra, népszavazásra bízni nem szokás³³, nem volt túl bölcs dolog, ugyanis az emberek általában nem szeretnek adót fizetni. Furcsa volt már a megfogalmazás is, hogy a TEHO nem adó, de megszavazása után adóként viselkedik. Aztán az is hiba volt, hogy az állami lakásban lakók a személyi tulajdonban lakottak által fizetettnek csupán a 70 %-át fizették. Ez ugyanis sértette a közteherviselés elvét és nem is volt praktikus. A TEHO-ból megvalósuló beruházási célok szavazásra bocsátása³⁴ is sok bonyodalmat és félreértést okozott. Az egyes településeken igen nehéz volt olyan célokat találni, amelyek a lakosság minden rétegének egyformán fontosak és időszerűek voltak. Aztán problémás volt a lakossági vélemények begyűjtésének a módja is, mivel a klasszikus szavazási eljárás helyett a lakosságot levélben vagy személyes felkereséssel kérdezték meg. Így pedig titkos szavazásról nyilvánvalóan szó sem lehetett és egyfajta erkölcsi nyomás nehezedett a meglátogatott családokra.

Mindezek miatt nem is lehetett csodálkozni azon, hogy a települések döntő részében a lakosság elutasította a TEHO bevezetését. Nyilvánvalóvá vált ennek az „adóztatási” módszernek a gyakorlati kudarca, viszont adórendszerünkben csak a Helyi adókról szóló 1990. évi C. tv. helyezte hatályon kívül 1990. december 30-ával.

Az 1986-os korszerűsítés után változatlanul folytak az elméleti viták és a gyakorlati modellezések az önkormányzati rendszer gazdasági alapjait képező, forrásorientált szabályozórendszer kialakítása érdekében, amely folyamatot jelentősen gyorsította a személyi jövedelemadó 1988. évi bevezetése.

A körülmények és a feltételek gyors változása következtében a forrásorientált szabályozórendszer legfontosabb elemei a tevezettnél egy évvel korábban, még a tanácsrendszer utolsó évében bevezetésre kerültek.

4. A jelenlegi rendszerünk; az 1990-es szabályozás jellemzői

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv. általános indokolása kiemeli, hogy „1949-ben történelmi útvesztés volt, hogy hazánkban fel kellett számolni az évszázados tapasztalatokkal rendelkező önkormányzati típusú helyi szerveződésekkel”. A törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának alapkövetelményei mellett – a szakirodalomhoz hasonlóan³⁵ – a hazai haladó önkormányzati hagyományokra is utal.

Az Ötv. egyrészt alapelveiben megerősítette a forrásorientált pénzügyi szabályozást, másrészt a követelményei és a tapasztalatok alapján a szabályozórendszer továbbfejleszt-

³³ A jelenleg hatályos önkormányzati törvényünk is a népszavazásra nem bocsátható ügyek között sorolja fel a helyi adónemeket illetve adómértékeket megállapító rendeletet. [1990. évi LXV. tv. 46. § (4) bek. b) pont]

³⁴ Hatályos önkormányzati törvényünk a költségvetést is a népszavazásra nem bocsátható ügyek közé sorolja.

³⁵ IVANCSICS IMRE. Az önkormányzatoktól az önkormányzatokig. Adalékok a helyi közigazgatás elmúlt száz évének történetéhez. In: *A magyar államiság első ezer éve*. Pécs, 2000. 235. p.

tésére, finomítására került sor. A mostani ún. sokcsatornás önkormányzati pénzügyi szabályozási rendben az önkormányzati pénzügyi, gazdasági önállóság szempontjából központi szerepet töltenek be a helyi adók. A továbbiakban ezeket tekintjük át részletesen.

Az önkormányzatok általi adóztatás jellemzői

A politikai, gazdasági, társadalmi és jogi értelemben végbement „rendszer-váltásnak” az egyik legfontosabb eredménye volt az új típusú önkormányzati rendszer létrejötte. A politikai értelemben biztosított önkormányzati önállóság azonban gazdasági megalapozást is igényelt, aminek az a legteljesebb megvalósítása, ha az önkormányzatok bevételeik mind nagyobb részét a saját döntéseikkel tudják befolyásolni, nem pedig a bizonytalan központi költségvetési támogatásoktól függenek. Az önálló bevétel-meghatározás klasszikus formája az, ha önálló adóztatási jogosítványt kapnak az önkormányzatok.³⁶ Már a rendszerváltás előtt voltak olyan tanácsi bevételi formák (házadó, településfejlesztési hozzájárulás, magánszemélyek földadója, lakossági borforgalmi adó, telekigénybevételi díj, telekhasználatbavételi díj stb.), amelyek előképeinek tekinthetők egy ilyen önálló adóztatásnak, de az alábbiak miatt ezek mégsem feleltek meg a modern önkormányzatiság követelményeinek:

– *jogi szempontból* az volt a probléma, hogy ezek a befizetési kötelezettségek kivétel nélkül a törvényi szintnél alacsonyabb jogszabályok által kerültek megállapításra (tvr, MT-rendelet, PM-rendelet, PM-ÉVM közös rendelet), ezzel szemben az időközben hatályba lépett jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény előírásai szerint törvényi szinten kell szabályozni az adókat, adójellegű kötelezettségeket. Hasonló előírás lépett hatályba 1988-tól az állami pénzügyekről szóló törvény módosításával, amely kimondta, hogy adót bevezetni, a mértékét vagy az adóalanyok körét csak törvényben lehet. Ezek alapján nyilvánvaló, hogy törvényi szintű jogszabállyal kellett rendezni az önkormányzatok javára teljesítendő befizetési kötelezettségeket is, amely aztán így már megfelel a fenti és a jogállami követelményeknek egyaránt.

– *gazdasági szempontból* az volt a kifogás a tanácsrendszerbeni adókkal, hogy döntően a lakosságot terheltek, de azt is egyenletlenül a kiterjedt kedvezmények, mentességek miatt és az akkor még alig létező vállalkozásokat alig érintették; valamint problémát jelentett az is, hogy áttekinthetetlen, elaprózódott volt az adóztatás és a központi szabályozás rugalmatlansága miatt ott sem voltak növelhetőek az ebből származó bevételek, ahol a lakosság teherbíró képességezt lehetővé tette volna. Szükségessé vált egy egyszerűbb, áttekinthetőbb helyi adóztatás, amely a vállalkozásokat is bevonja a helyi terhek viselésébe.

³⁶ Ezek a gondolatok nem újkéltűek. Ennek illusztrálására álljanak Márfy Ede sorai: „Nem szenved kétséget, hogy valóságos autonóm közházartási jogosítványokból nem lehet szó akkor, ha a törvényhozás a budget-joggal kapcsolatosan az autonóm közületeknek csakis azt engedi meg, hogy az állam által rendelkezésükre bocsátott anyagi eszközöket autonóm alapon utalják ki azokra a célokra, amelyekre azok rendeltetve vannak. Igazi háztartási autonómiáról csak akkor beszélhetünk, ha a törvényhozás az autonóm közházartásokat arra is feljogosítja, hogy azok a szükségleteik fedezésére megkívánható bevételeiket önállóan szerezhessék be. Más szóval, a közházartások autonóm jogainak a veszélyeztetését kell látnunk abban, ha a törvényhozás az említett közületeknek szükségleteik fedezésére nem önálló bevételi forrásokat jelöl ki, hanem a szükséges anyagi eszközöket egy összegben az államkincstár bevételeiből utalja ki részükre.” MÁRFFY (1937) 27. p.

– *politikai szempontból* negatívumként az volt megemlíthető, hogy a táncsrendszerbeni adók esetében a helyi szint pusztán a központi akarat technikai végrehajtója volt, nem rendelkezett önálló jogalkotási jogosítvánnyal. Ez a szerep azonban már nem volt összeegyeztethető az új típusú önkormányzatisággal.

Mindezek miatt szükségessé vált az önkormányzati adóztatás gyökeres átalakítása. Ehhez az alapot az Alkotmány módosítása biztosította, amikor is a beiktatott 44/A. szakasz értelmében az önkormányzatok jogosulttá váltak törvény keretei között a helyi adók fajtáinak és mértékének a megállapítására. Ez az alkotmányos felhatalmazás azért bír különleges jelentőséggel, mert ezzel az állam megosztotta az adóztatás monopóliumát az önkormányzatokkal. Ugyanezt a felhatalmazást ismételi meg a Helyi Önkormányzatokról szóló törvény is 82. szakaszában, de már csak a települési önkormányzatokra szűkítve az adóztatás lehetőségét. Ezekre a felhatalmazásokra épülve született meg az 1990. C. tv. a helyi adókról, amely az adóztatás lehetőségét és nem a kötelezettségét teremtette meg a települési önkormányzatok részére (A helyi adókról szóló törvény egyébként az adóalanyoknak sem jelent adófizetési kötelezettséget önmagában. Ehhez is az szükséges, hogy az önkormányzat helyi rendeletet, pontosabban adórendeletet alkosson.)

Tehát a helyi adókról szóló törvényben levő szabályozás önmagában nem jelent az önkormányzatok számára adórendelet alkotási kötelezettséget, ha viszont úgy ftelik meg a pénzügyi lehetőségeiket, hogy feladataik, céljaik megvalósításához szükséges a helyi adókból származó bevétel is, akkor ehhez helyi adórendeletet alkothatnak. Ez eltér a belföldi gépjárműadóra, egy másik önkormányzati bevételt (is) jelentő adóra vonatkozó szabályozástól, mivel ott helyi rendelet hiányában is a törvényi minimum-adótételt köteles az önkormányzat kivetni. Mivel sokszor a belföldi gépjárművek utáni adót is – tévesen – a helyi adók egyik fajtájának tekintik, ezért egyértelműen el kell határoljuk ezt az adónemet a helyi adóktól.

A helyi adózás alapvető jellegzetességeit az alábbiakban foglalhatjuk össze:

– a helyi önkormányzatok közül a települési és sajátos szabályok szerint a fővárosi és fővárosi kerületi önkormányzatok jogosultak adóztatni. Tehát a közigazgatási közép szint, a megyei önkormányzatok nem rendelkeznek adóztatási jogosultsággal;

– keretjellegű a törvényi szabályozás, amely kereteket a helyi sajátosságokra figyelemmel az önkormányzati rendeletek töltik meg tartalommal (pl a törvényi kedvezményeket, mentességeket az önkormányzatok kötelesek az adóalanyoknak megadni és ezeken felül jogosultak további olyanokat is biztosítani, amelyek nem sértik a diszkrimináció tilalmának alkotmányos követelményeit);

– az adótárgyak a törvényben taxatív meg határozottak (ingatlan tulajdon; ingatlanhoz kapcsolódó vagyoni értékű jog, amin értendő az önkormányzati tulajdonban levő lakásbérleti joga is; munkaerő foglalkoztatása; nem állandó lakosként való tartózkodás; meghatározott gazdasági tevékenység gyakorlása). Ezt a kört az önkormányzat nem tágíthatja, tehát, ha adórendeletet alkotna például a hazai történeti hagyományokkal is bírő, a közvéleményben rendszeresen felszínre kerülő ebtartásról, akkor ez a rendelet túllépne a törvényi kereten és ezért az Alkotmánybíróság megsemmisítené azt.

– érvényesül az adótöbbszörözés tilalma, ami azt jelenti, hogy egy adó-tárgy után, egyidőre csak egy helyi adó vehető ki, még akkor is, ha potenciálisan több helyi adóval is lenne terhelhető. Például a magánszemély tulajdonában álló üdülő után lehet épít-

ményadót, magánszemélyek kommunális adóját és idegenforgalmi adót is kivetni, de egyidejűleg csak az egyiket a felsoroltak közül;

- az adómértékek maximalizáltak, ami annyit jelent, hogy az egyes adónemek esetében a törvény rögzíti az alkalmazható legmagasabb adótételeket, az önkormányzat pedig eldönti, hogy ezen belül milyen konkrét adómértéket állapít meg;

- eljárási kérdésekben az Adózás rendjéről szóló törvény előírásait kell alkalmazni, az önkormányzat helyi rendeletében csak akkor rendelkezhet eljárási kérdésről, ha ezáltal az adózók kötelezettsége, terhe enyhül (például a törvényi előlegfizetési határidő későbbi időpontra teszi).

- az év közbeni rendeletmódosítás csak a következő év január 1-től léphet hatályba, kivéve ha az az adózói terheket csökkenti;

- a beszedett helyi adók összegéről évenként tájékoztatni kell a település lakosságát (sajnos a felhasználásukról nem kell beszámolni, pedig ilyen módon – igaz, pántlikázott pénzként, ha előre meghatároznák a felhasználási jogcímeket – emelhető lenne az adómorál is).

Közvetlenül a helyi adókról szóló törvény hatálybalépését követően három beadvány érkezett az Alkotmánybírósághoz, amelyek a helyi önkormányzatok adómegállapítási jogára vonatkozó jogosultság alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozták. Az Alkotmánybíróság a beadványok felülvizsgálatát követően meghozta a 67/1991. (XII. 21.) határozatát, amely döntése elvi jelentőséggel bír a helyi adóztatással kapcsolatban, ezért ennek a részleteivel mindenképpen szükséges foglalkozni.

Az indítványozók véleménye szerint az Alkotmány 8. § (2) szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvényben kell megállapítani és ezért alkotmányellenes a helyi adókról szóló törvény települési önkormányzatokat adóztatásra feljogosító rendelkezése. Hasonló ellentmondást véltek a jogalkotásról szóló törvénnyel is, mivel eszerint az Országgyűlés kizárólagos hatáskörébe tartozik az adókra vonatkozó szabályok megalkotása. Sértve érezték az Alkotmány 70/A. §-ában szereplő, az állampolgárok bármely megkülönböztetését tiltó normát is, mivel településenként eltérő adózási kötelezettség jelentkezik az ugyanolyan körülmények között levő adóalanyok között. Ez utóbbi sérti az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében levő versenysemlegesség követelményét is az indítványozók véleménye szerint. Végezetül kifogásolták azt is, hogy az Alkotmány szerint csak a magyar állampolgárokat terheli adófizetési kötelezettség, de ezzel szemben a helyi adóknak alanya lehet a külföldi magánszemély és jogi személy egyaránt.

Az Alkotmánybíróság az indítványok vizsgálatát követően alaptalannak minősítette azokat és teljes egészében hatályában tartotta, azaz Alkotmánnyal konformnak tekintette a helyi adókra vonatkozó szabályozást. Határozata indo-kolása szerint az önkormányzatok jogalkotási hatásköre nem az indítványozók által megemlített rendelkezésekből származik, hanem az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés d) pontjából, amely feljogosítja őket a helyi adók fajtaínak és mértékének törvények keretei közötti megállapítására. Az Országgyűlés ennek az alkotmányos felhatalmazásnak tett eleget, amikor a helyi adókról szóló törvényt megalkotta. A továbbiakban az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy az önkormányzatokat megillető önállóság csak akkor valósulhat meg, ha adottak annak a gazdasági feltételei is, az igazgatási önállóság gazdasági önállósággal is párosul. A gazdasági önállóság biztosításának pedig egyik eszköze a helyi önkormányzatok számára.

ra biztosított adómegállapítási jog. A helyi önkormányzatok adóztatási joga az önkormányzatok gazdasági autonómiájának tradicionális és a fejlett önkormányzati rendszerrel rendelkező országokban általánosan alkalmazott garanciális intézménye. A hazai megoldás megfelel e tekintetben az európai standardnak, amit a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája is rögzít 9. cikkelyének 3. szakaszában. Fontos annak a hangsúlyozása is, hogy a helyi adó lényegéhez tartozik annak önkormányzatonkénti különbözősége. A helyi önkormányzatok eltérő települési feltételek között látják el feladataikat, eltérő az egyes települések fejlettsége, a közszolgáltatások színvonala, de eltérő a lakosságnak a közszolgáltatások iránti igénye is. Ennek megfelelően különbözően alakulnak a települési önkormányzatok feladatai is és e különböző feladatok ellátásához eltérő gazdasági feltételek is szükségesek. Ezek szükségszerűen azt eredményezik, hogy az önkormányzatok élve az alkotmányi felhatalmazással, a törvény keretei között egymástól eltérően döntenek, s ezzel az adóalanyok között – területi alapon – különbségek alakulnak ki. Ez a megkülönböztetés azonban nem tekinthető az Alkotmány 70/A. §-ában megfogalmazott diszkrimináció tilalmába ütköző hátrányos megkülönböztetésnek. Ugyanis ebben az esetben nem személyek közötti hátrányos megkülönböztetésről van szó, hanem az ország egyes települései közötti különbségeket tükröző, alkotmányi felhatalmazáson alapuló, partikuláris szabályozásból eredő területi különbözőségről.

A külföldiek adóztatásával kapcsolatban pedig az Alkotmánybíróság azt emelte ki, hogy az az alkotmányos szabály, amely a magyar állampolgárok számára mondja ki az arányos köztelherviselés kötelezettségét, nem értelmezhető egyúttal a külföldiek adóztatásának tilalmát magában foglaló rendelkezésként.

A helyi adók a 90-es évek eleji 1–2 %-ról napjainkban már az önkormányzati bevételek 10–11 %-ára emelkedtek, ami több mint 200 mrd Ft éves, szabadon felhasználható, az önkormányzatok döntésétől függő bevételt jelent. Az önkormányzati pénzügyi önállóság legfontosabb eleme, a most már az Alkotmánybíróság hároztatával is megerősített helyi adó, amely egyre nagyobb szerepet kap a helyi közkiadások finanszírozásában, ami mindenképpen előremutató jelként, az önkormányzati pénzügyi önállóság térnyeréseként értékelhető. A helyi adók térnyerése, a pénzügyi önállóságból adódó lehetőségek kihasználása azonban „túl jól” sikeredett, aminek következtében a helyi pénzügyi források átalakítását látta a központi kormányzat szükségesnek, ami az úgynevezett adóerő-képesség intézményének és a hozzá kapcsolódó előírások bevezetésével valósult meg.

5. Összegzés

Az önkormányzati pénzügyek mintegy másfél évszázados áttekintése után megállapítható, hogy ezen időszak alatt igen széles skálán mozgott a helyi gazdasági, pénzügyi önállóság, az önálló helyi adóztatás. Az egymástól igen eltérő megoldások mellett sok közös vonás figyelhető meg az 1945 előtti és az 1990 utáni szabályozásban és igazán csak a tanácsrendszerben megvalósított pénzügyi modell „lóg ki” ebből a sorból. A tanácsrendszer – különösen annak első évtizedeiben – és az önkormányzati pénzügyi önállóság egymástól távol lévő fogalmaknak minősültek. A pénzügyi önállóság alapvető ismérvének az önálló, az államtól független helyi bevételeket, különösen pedig a helyileg kivetett adókat tekinthetjük.

A tanulmányban leírtak alapján kijelenthető, hogy akár az önálló, akár a pótdóztásra épülő önkormányzati adóztatás szerves része, bázisa kell legyen az önkormányzati pénzügyi önállóságnak.

A pótdóztatásos rendszer értékelése kapcsán mindenképpen el kell fogadnunk Exner Kornél megállapításait,³⁷ amely szerint az ilyen fajta helyi adóztatás teljességgel rendszertelen is lehet és a pótlékok rendszertelensége a legjobb állami adórendszer hatását is képes tönkre tenni: „Annál inkább fokozódik ott az aránytalan megadóztatás veszélye, ahol az állami adók is igazságtalan teherelosztást létesítenek. Ha az ilyen aránytalan alapokra százalékokat vetünk ki, az igazságtalanságot a százalékok arányában öregbítjük. A hibás állami adórendszer bajai, súlyosbítva a mindig társuló pótlékokkal, egyenesen válságosakká lehetnek az adózókra nézve.” Tehát nagyon fontos, hogy egy esetleges pótdóztatási rendszerben az önkormányzati pótdóztatás véletlenül se legyen parttalan, kizárólag az önkormányzat döntésétől függő.

Ugyanakkor a pótdóztatással, mint lehetséges módszerrel kapcsolatban arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy igen jó lehetőséget biztosít az állam adóemelésének leplezésére is. Ugyanis minden olyan újabb feladat, amelynek megoldását az állam az önkormányzatokra hárítja, a pótdó emelésével, a lakosság további adóztatásával járhat, anélkül, hogy az államnak az állami adók kulcsait emelni kellene.

A napjainkban aktuális helyi adóreform kivitelezése kapcsán mindenképpen célszerű átgondolni Exner azon véleményét is, amely szerint: „A helyi adóztatás reformja az állami egyenes adóztatás reformjától elválaszthatatlan; mindegyik a másiknak előfeltétele, de egyszersmind következménye is. Amíg ugyanis nem reformáltuk meg az állami adókat és a községeknek átengedhető állami adók helyét az állami adórendszerben nem pótoltuk, addig nem nyúlhatunk a községi adóztatás jogkörébe.”³⁸

Mivel a települések, az önkormányzatok anyagi ereje különböző, ezért természetes, hogy a valamennyi önkormányzatra egységes adókulcsok alkalmazása egyszer s mindenkorra kizárt. Tehát fel kell vállalnunk, hogy bizony az önkormányzatok között egyaránt mindig lesznek szegények és gazdagok. Viszont, ha teret engedünk a települések közötti eltérő adómérték alkalmazásának (akár önálló, akár az állami adók pótdóztatás formájában), akkor mindenképpen szükséges annak a határait is megszabni, úgy, ahogy a jelenleg hatályos jogszabályunk is ezt megteszi az adótárgyak taxatív felsorolásával és az adómértékek maximumának előírásával. Ezzel biztosítható egy áttekinthető, szélsőségektől mentes és a központi adókkal is harmonizáló önkormányzati adóztatási rendszer.

³⁷ EXNER (1904) 258. p.

³⁸ EXNER (1904) 259. p.

Felhasznált irodalom

- A helyi önkormányzatok gazdálkodási rendszere az ezredfordulón. KJK–Kerszöv 2000. (Szerk. Kara Pál) 358. p.
- BÉKESI LÁSZLÓ: A tanácsi önkormányzat gazdasági megalapozása. *Magyar Közigazgatás*, 1989/10. 932–938. p.
- BÉKESI LÁSZLÓ: Még egyszer a tanácsi szabályozás és gazdálkodás új rendszeréről. *Pénzügyi Szemle*, 1973/7-8. 632–649. p.
- BÉKESI LÁSZLÓ: Önkormányzat és önfinanszírozás. *Pénzügyi Szemle*, 1972/6. 489–503. p.
- BOJKÓ BÉLA: *Magyar adórendszer és adópolitika 1919–1945*. Budapest, 1977. Püski Kiadó. 260 p.
- CSIZMADIA ANDOR: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Akadémiai Kiadó, Bp., 1976.
- EXNER KORNÉL: *Dolgozatok a magyar pénzügyi jog köréből*. Bp. 1904. 263 p.
- FARKAS GÁBOR: *Törvényhatósági és községi önkormányzatok 1945–1950*. Székesfehérvár 1989. 89 p.
- FÖLDES BÉLA: *A nemzetgazdaság és a pénzügytan vezérfonala*. Bp. 1900. 510 p.
- GULÁCSI GÁBOR: Irányítási reformok és működési problémák a tanácsi gazdálkodásban. *Állam és Igazgatás*, 1985/6 és 7. 553–564. p.
- HEGEDÜS SÁNDOR: *Az önkormányzat és pénzügye*. Bp. 1878. 200 p.
- HELLER FARKAS: *Pénzügytan*. Bp. 1943. 385 p.
- KAJTÁR ISTVÁN: A modern községi közigazgatás kialakulása Közép- és Kelet-Európában a XIX. sz.-ban. *Comitatus*, 2001. október. 61–68. p.
- KMETY KÁROLY: *A magyar közigazgatási és pénzügyi jog kézikönyve*. Bp. 1911. 451 p.
- LACÓ BÁLINT: Az önkormányzat fejlődése a tanácsi szabályozás új rendszerében. *Állam és Igazgatás*, 1988/2. 139–150. p.
- MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar Közigazgatás*. Bp. 1942. 675 p.
- MÁRFFY EDE: *A közháztartások gazdálkodása*. Bp. 1937. 150 p.
- MÁRFFY EDE: *A magyar városok háztartásának joga*. Bp. 1914. 142 p.
- MARISKA VILMOS: *Az államgazdaságtan kézikönyve*. Bp. 1905. 668 p.
- SARLÓS BÉLA: *A közigazgatás és hatalmpolitika a dualizmus rendszerében*. Akadémiai Kiadó, Bp. 1976.
- TAKÁCS GYÖRGY: *Rendszeres magyar pénzügyi jog*. 1936. Grill kiadó, Bp. 514 p.
- TATAI ZOLTÁN: A tanácsi gazdálkodás fejlődésének néhány kérdése. *Magyar Közigazgatás*, 1988/5. 174–182. p.
- TÍMÁR MÁTYÁS: A tanácsok gazdasági és pénzügyi önállóságának fejlődése. *Állam és Igazgatás*, 1959/9. 441–449. p.
- TOMCSÁNYI MÓRIC: *Magyarország közbjoga*. Bp. 1943. 589 p.

BÉLA KAMPLER

DIE EINHEIMISCHE GESCHICHTE DER ÖRTLICHEN FINANZEN IN STEUERRECHTLICHER ANNÄHERUNG

(Zusammenfassung)

Im Rahmen dieses Aufsatz versuchen wir die Geschichte der ungarischen örtlichen Finanzen von 1867 bis zur Gegenwart zu übersehen. Dabei widmen wir besondere Aufmerksamkeit den Formen der örtlichen Besteuerung.

Der genannte Zeitraum ist in drei Hauptteil abzutrennen:

1. Vom Ausgleich von 1867 bis 1950.
2. Der Zeitraum des sozialistischen Rátesystems (1950–1990).
3. Der gegenwärtige Regelung vom Jahr 1990.

Das war im ersten Teil grundsätzlich charakteristisch, daß für die Selbstverwaltungen sehr breite finanzielle Autonomie und Besteuerungsmöglichkeit sichergestellt war. Diese Besteuerungsmöglichkeit bedeutete zum Teil die Ergänzung der staatlichen Steuern und zum Teil die Einführung der eigenen örtlichen Steuern.

In dem zweiten Teil wurde die finanzielle selbstständigkeit und die eigene Besteuerungsmöglichkeit der Kommunen abgeschafft, aber stufenweise wurden auch solche Regelungselemente in das System eingebaut, die als Vorbild für die modernen örtlichen Finanzen betrachtet werden können.

In dem dritten Teil, in dem heute gültig System wird die eigene Besteuerungsmöglichkeit der Selbstverwaltungen wieder verwirklicht, die schon auf verfassungsrechtlichem Basis liegt und die Einzelheiten der Besteuerung werden im Rahmen des Gesetzes selbst von den Kommunen festgestellt.

